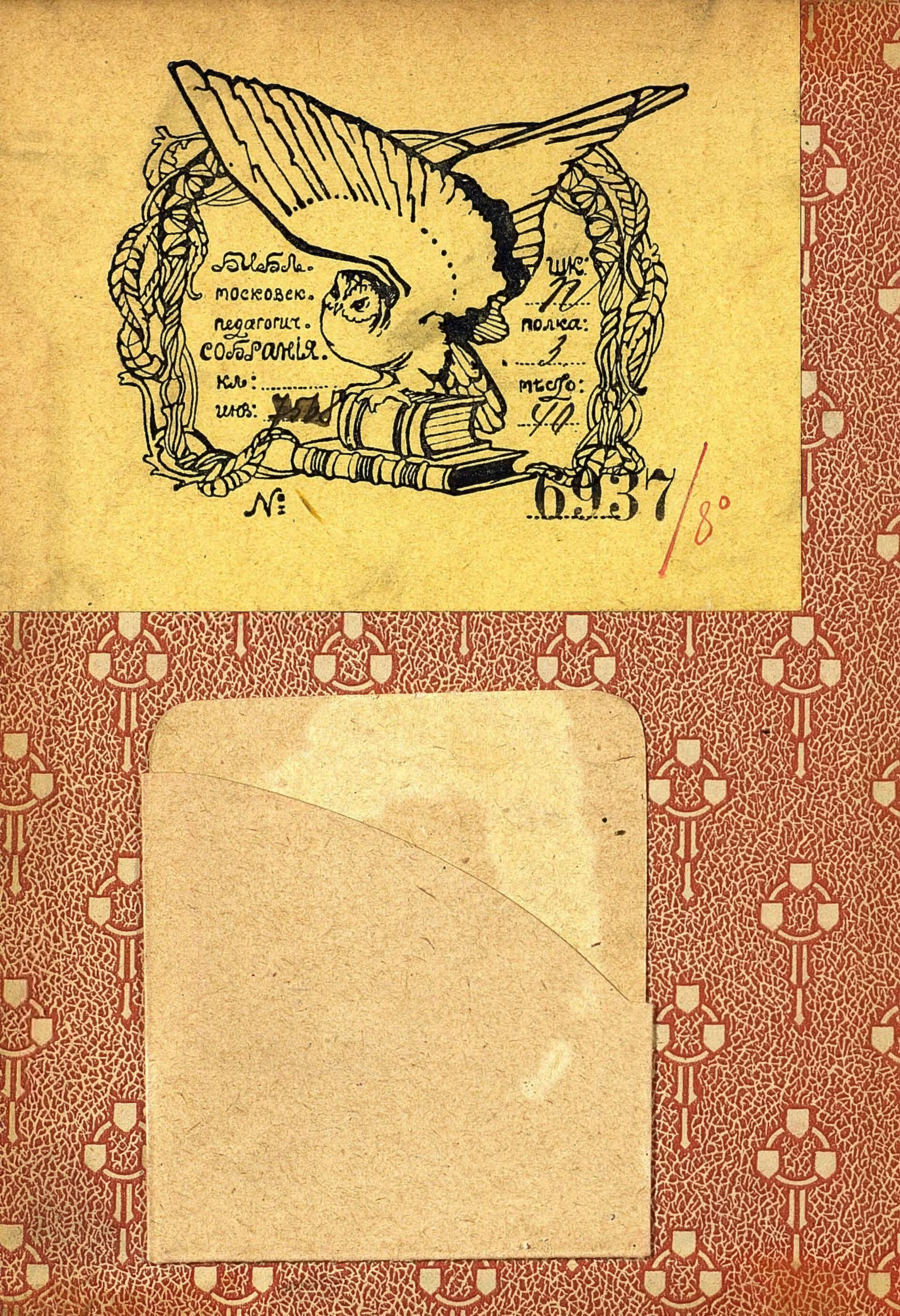
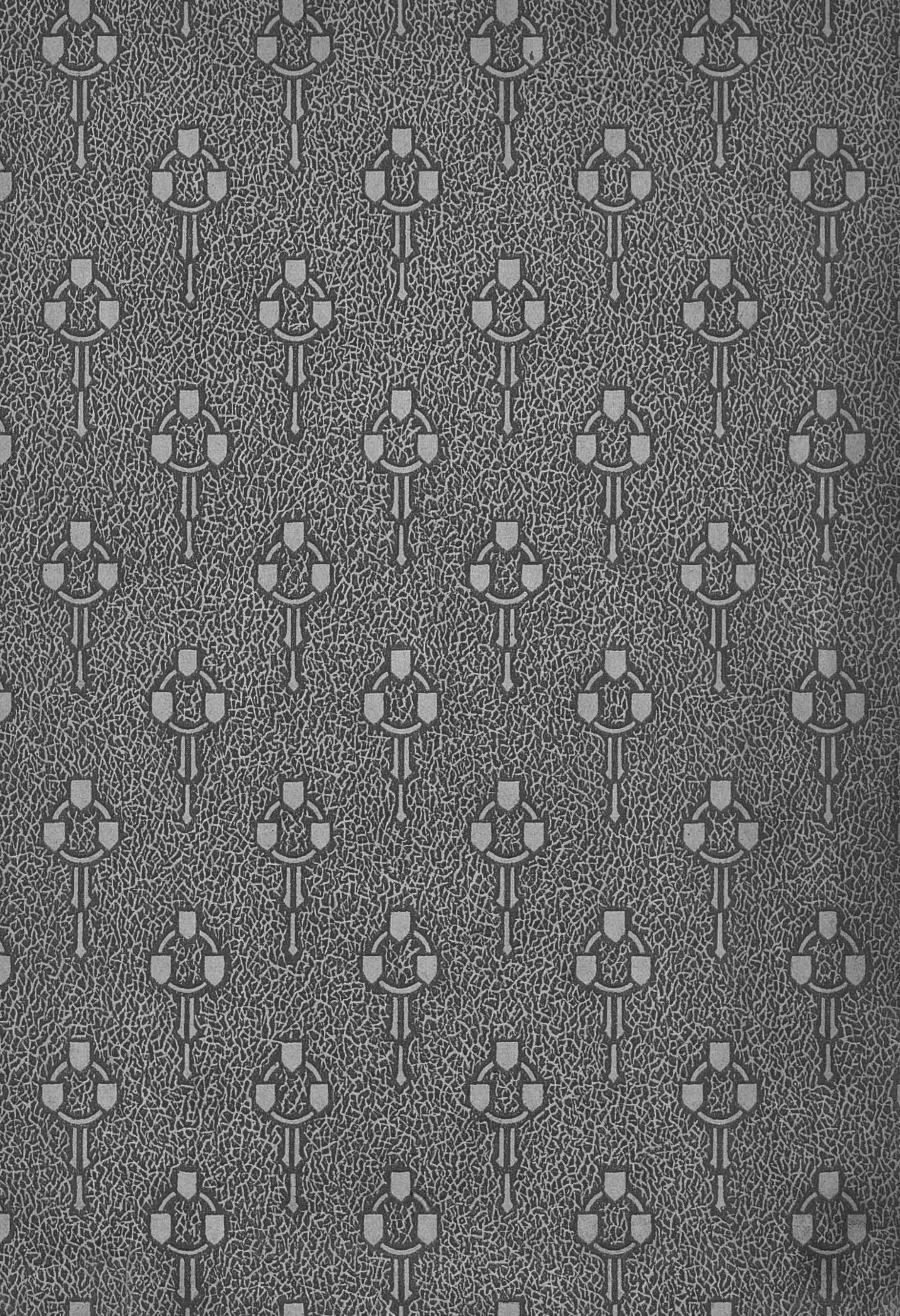
ME



Библ. московск. педагогич. собранія.
кл:
инв:
шк: П
полка: 3
место: 40
№: 6937 /8°



ВЛАСТЬ
ВСЕРОССІЙСКАГО ИМПЕРАТОРА

„Nunc fit illud Catonis certius: nec temporis unius nec hominis esse constitutionem rei publicae“.
M. Tullii Ciceronis de re publica, l. II, 21 - 37.

ОЧЕРКИ ДѢЙСТВУЮЩАГО РУССКАГО ПРАВА

П. Е. КАЗАНСКАГО

Ординарнаго профессора, декана Юридическаго Факультета ИМПЕРАТОРСКАГО Новороссійскаго Университета.

ОДЕССА.
Типографія „ТЕХНИКЪ“. Екатерининская, 58.
1913.

ВЛАСТЬ ВСЕРОССІЙСКАГО ИМПЕРАТОРА.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Содержаніе.—Національныя задачи Россійской Имперіи. — Власть Всероссійскаго Императора, какъ правовое установленіе.—Источники изслѣдованія.—Императорская Власть, какъ фактическое отношеніе. — Литературныя пособія. — Особенности и недостатки спеціальной литературы.—Главныя контраверзы. — Протоколы Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. — Предметъ и задача изслѣдованія. — Наиболѣе интересныя ученія.

Наша великая родина была страной европейской образованности и европейскаго права еще при кіевскихъ Князьяхъ. Однимъ изъ проявленій этого было живое національное самосознаніе и кипучая національная самодѣятельность, которую мы видимъ уже въ старыхъ русскихъ княжествахъ. Свергнувъ татарское иго, Русскій Народъ снова, начиная съ первыхъ Царей изъ дома Романовыхъ, потянулся къ свѣту, который онъ видѣлъ и видитъ въ европейскихъ условіяхъ общественной и политической жизни. Втеченіе ряда великихъ царствованій Русское Государство перестраивается сверху до низу, какъ міровое государство современной культуры. Задержанное нѣкоторыми условіями петербургскаго періода русской исторіи, съ особой силой, хотя иногда и въ формахъ, невполнѣ здоровыхъ, снова оживаетъ на нашихъ глазахъ и прорывается сквозь разные преграды русское національное чувство и русская національная мысль... Благодаря великимъ реформамъ Государя Императора Ни-

колая II, Русскому Народу открывается возможность участія въ управленіи государствомъ—*высшая форма національной самодѣятельности.* Этимъ, какъ бы вновь связываются кольца великой цѣпи историческихъ событій и явленій, разорванной для восточной Руси—злыми временами татарщины, для западной—польской неволей со всѣми ихъ иногда столь отдаленными, доходящими до нынѣшняго времени, послѣдствіями. Передъ пробудившимся народнымъ сознаніемъ отступаютъ на задній планъ и иностранныя, особенно нѣмецкія, вліянія, которыя еще недавно были столь сильны въ Петербургѣ.

Русскій Народъ, въ сознаніи величайшихъ, открывающихся передъ нимъ, возможностей, съ благодарностью оглядывается на свое прошлое, ищетъ въ немъ указаній на то, какъ разрѣшали *наши отцы* великія задачи, которыя исторія ставитъ государствамъ и націямъ. Онъ хочетъ провѣрить опытомъ прошлаго тѣ новѣйшія пріобрѣтенія міровой мысли, которыя несетъ ему современный Западъ. Великое общественное движеніе, имѣющее своимъ лозунгомъ—объединеніе всѣхъ здоровыхъ элементовъ отечества вокругъ исторической Верховной Власти, открываетъ передъ Имперіей широкіе пути къ развитію, могуществу, довольству и всеобщему благополучію.

Передъ современными государствами лежитъ *одна дорога—національная*, то-же относится и къ Россіи. Надо разъ навсегда совершенно опредѣленно установить, что развитіе Русскаго Государства должно совершаться именно въ русскомъ направленіи. Великое государство, населенное многими разнообразными по своему національному происхожденію, культурѣ и прошлой исторіи народами, можетъ существовать только въ такомъ случаѣ и до тѣхъ поръ, если и пока среди этихъ народовъ имѣется одинъ въ духовномъ, экономическомъ и физическомъ отношеніи сильнѣйшій, налагающій печать своего генія на все общежитіе, *народъ—хозяинъ*, народъ—господинъ. Обычно такимъ народомъ является тотъ, который и создалъ данное государство. Призваніе его не въ томъ, конечно, чтобы безусловно подавлять всѣ остальные народы государства, а въ томъ, чтобы сдѣлать возможнымъ въ данномъ государствѣ объединительный, основывающійся на взаимныхъ уступкахъ, процессъ, который

происходитъ всюду на землѣ. Своимъ все перевѣшивающимъ вліяніемъ господствующій народъ даетъ именно опредѣленное и постоянное направленіе этому процессу.

Безъ перевѣса отдѣльнаго народа взаимныя отношенія народовъ одного и того-же государства свелись бы къ одной безысходной борьбѣ, которая должна была бы привести лишь къ распаденію государства. Только въ малыхъ государствахъ, и притомъ поставленныхъ въ тяжелыя условія международной среды, постоянно угрожающія самому существованію ихъ и народовъ, входящихъ въ ихъ составъ, возможно длительное сосуществованіе равносильныхъ народовъ, не соблазняющихся возможностью перевести свои взаимныя отношенія изъ сферы государственной въ болѣе свободную сферу — *международную*. Въ международныхъ отношеніяхъ направленіе объединительнаго процесса въ каждый данный моментъ и относительно каждаго даннаго обстоятельства зависитъ отъ данной комбинаціи международныхъ обстоятельствъ, и, прежде всего, международныхъ силъ. Это открываетъ каждому народу соблазнительную возможность съиграть рѣшающую роль въ тотъ или другой моментъ, при тѣхъ или другихъ обстоятельствахъ международныхъ отношеній. Въ то-же время, конечно, международныя отношенія переходятъ въ государственныя, если въ извѣстное время и въ извѣстной географической области между народами твердо устанавливается безспорное господство одного народа.

Господствующій въ государствѣ народъ долженъ представлять собою *всестороннее могущество*. Поэтому многоплеменное государство, желающее обезпечить свое будущее, должно обращать все свое вниманіе на физическое укрѣпленіе, экономическое обогащеніе и духовное развитіе именно народа—хозяина. Ослабленіе вниманія къ этой основной задачѣ должно неминуемо влечь за собой гибель государства. Было бы ошибочно думать, что ростъ остальныхъ народовъ государства, т. е. инородцевъ, можетъ замѣнить собой падающее значеніе народа-господина. Поднявшись выше уровня послѣдняго, они будутъ, въ видѣ правила, стремиться не къ укрѣпленію государства, а къ его уничтоженію. Иноплеменные народы до тѣхъ только поръ полезны и даже, вообще, терпимы, съ государственной точки зрѣнія, пока передъ

ними открывается одна возможность существованія и благоденствія: идти впередъ вмѣстѣ съ народомъ господиномъ и подъ его главенствомъ. Только въ такомъ случаѣ, если эта истина ясна для всѣхъ, какъ божій день, только до тѣхъ поръ и государство развивается, т. е., существуетъ, потому это существовать значитъ развиваться. При этомъ условіи многоплеменность государства является, въ общемъ, даже источникомъ его силы, богатства и духовной высоты.

Итакъ, ни одинъ государственный народъ не можетъ не только господствовать, но и существовать, не опираясь на физическую мощь и не располагая экономическимъ богатствомъ, но главную составную часть національной силы составляетъ, конечно, его *духовная мощь.* Только обладая послѣдней, народъ можетъ быть и физически и экономически могуществен, безусловно господствовать. Духовное могущество народа должно быть созидаемо на широкомъ основаніи національныхъ религіи, нравственности, права, искусства и науки. Опредѣленной задачей государства должно быть культивированіе души народа: мысли, чувства и воли народныхъ. Приэтомъ объектомъ вниманія должна быть и каждая человѣческая личность, и разнаго рода общественныя образованія, въ которыхъ концентрируется національная жизнь, и, наконецъ, весь народъ въ полномъ его составѣ. Вѣдь духовная жизнь народа слагается и изъ духовныхъ движеній всего народа въ цѣломъ, и изъ духовныхъ переживаній тѣхъ или иныхъ группъ населенія, и, наконецъ и въ особенности, изъ духовной жизни отдѣльныхъ лицъ. Всѣ проявленія духовной жизни народа должны быть гармонически объединены такъ, чтобы все государство, черезъ посредство господствующаго народа, могло выступать какъ нравственное цѣлое, какъ духовная личность.

Для насъ въ настоящее время представляетъ интересъ та *почва національнаго права,* которая также должна быть предметомъ особаго вниманія государства. Право каждаго государства, имѣя свой внутренній источникъ въ народномъ правоубѣжденіи, органически объединяется съ глубочайшими переживаніями народной души. Задача государства—оцѣнить національное значеніе различныхъ установленій историческаго права, хранить ихъ и поддерживать на высотѣ по-

требностей времени. Каждый народъ долженъ идти своимъ историческимъ путемъ, преемственно развивая формы своего государственнаго строя, углубляя и расширяя русло своей правовой жизни. Движеніе впередъ обычно состоитъ лишь въ болѣе совершенной выработкѣ формъ національной, въ томъ числѣ и юридической, жизни, остающейся въ своей внутренней сущности неопредѣленное время, быть можетъ, надо сказать, всегда—равной себѣ самой. Духъ народа вѣченъ. Не надо пояснять, что среди національныхъ юридическихъ установленій главное, несомнѣнно, — верховная власть. При этихъ условіяхъ задачей русской науки права является выясненіе и установленіе юридическихъ основъ русскаго возрожденія. Главной изъ нихъ является русская Императорская власть. Верховная власть до тѣхъ только поръ можетъ быть на дѣлѣ и властью, и верховной, пока она органически связана съ народомъ, во главѣ котораго стоитъ, пока она національна.

Власть Всероссійскаго Императора представляетъ собой, однако, не только *величайшее образованіе русскаго права*, могущее подлежать юридическому анализу и построенію, но имѣетъ и другія не менѣе, если не болѣе важныя стороны и можетъ быть изучаема и въ другихъ отношеніяхъ. Русская Императорская власть—одинъ изъ *крупнѣйшихъ фактовъ всемірной и русской исторіи, одна изъ главныхъ силъ, которыя двигаютъ современной общественной жизнью* Россіи, Славянства и всего человѣчества, наконецъ, *одно изъ величайшихъ явленій въ области религіозно-нравственныхъ отношеній.* Верховная власть русскаго Царя сложилась, какъ главный, основной результатъ болѣе, чѣмъ тысячелѣтняго объединительнаго и организаціоннаго процесса, который привелъ народы восточной Европы и сѣверной Азіи къ сплоченію въ одно великое государственное цѣлое. Въ ней нашли свое выраженіе и историческія судьбы Русскаго Народа, и его національныя особенности, нравственные идеалы и религіозныя убѣжденія. Для установленія русскаго Самодержавія имѣла непосредственное значеніе общая работа всемірной мысли, начиная съ Византіи, надъ отысканіемъ лучшихъ формъ общественной жизни. Могущество Россійскихъ Монарховъ, какъ военное, такъ и экономическое и духовное, не

разъ дѣлало ихъ, въ Россіи и внѣ ея, вершителями судебъ великихъ и малыхъ народовъ, а религіозно-нравственный авторитетъ возвышаетъ на недосягаемую высоту, какъ живой источникъ возможной на землѣ правды и права.

Въ настоящихъ очеркахъ мы лишены возможности спеціально разсматривать власть Всероссійскаго Императора съ всемірно-исторической, національной, политической, соціальной и религіозно-нравственной точекъ зрѣнія. Наша спеціальная задача—изученіе русскаго права, анализъ законовъ и другихъ актовъ, относящихся къ главнѣйшему установленію русскаго государственнаго строя, и юридическое построеніе Императорской Власти. Юридическую точку зрѣнія мы съ неуклонностью проводимъ во всемъ изслѣдованіи. Какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго, наши основныя разногласія съ нѣкоторыми изслѣдователями объясняются нерѣдко тѣмъ, что они, незамѣтно для самихъ себя, переходятъ въ своихъ умозаключеніяхъ, и притомъ по основнымъ вопросамъ, съ почвы права на почву факта. Конечно, и намъ прійдется затрагивать смежныя съ правомъ области общественныхъ отношеній, но мы будемъ стараться всегда отдавать себѣ въ этомъ отчетъ и дѣлать каждый разъ соотвѣтствующія оговорки. Причемъ, если строго отличать прошлое право отъ дѣйствующаго, юридическія начала отъ политическихъ задачъ нашего времени, право въ собственномъ смыслѣ отъ установленій скорѣе нравственной, чѣмъ юридической природы, между воззрѣніями разныхъ изслѣдователей оказывается гораздо больше общаго, чѣмъ можно думать съ перваго взгляда, и именно по такимъ вопросамъ, какъ верховенство, неограниченность и самодержавіе Императорской Власти, т. е., по вопросамъ, для построенія которыхъ имѣетъ мало значенія ошибка въ пониманіи, или хотя бы прямое искаженіе отдѣльнаго текста законодательнаго памятника, словомъ, по вопросамъ, которые обобщаютъ и освѣщаютъ все наше публичное право.

Итакъ, задача наша—представить догматическое изученіе русской Императорской Власти, но для удачнаго рѣшенія ея мы должны возможно шире и глубже зачерпнуть изъ сокровищницы русскаго правосознанія необходимыя

для насъ поученія. Природа предмета изслѣдованія обязываетъ насъ къ соотвѣтствующей постановкѣ его. Было бы совершенной ошибкой, если бы мы нашли возможнымъ ограничиться изученіемъ, положимъ, какой нибудь отдѣльной статьи нашихъ законовъ, хотя бы знаменитой статьи 4 ч. I т. I Св. Законовъ или даже анализомъ только Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. въ ихъ полномъ составѣ. Мы должны имѣть въ виду *все наше публичное право и его практику*, или толкованіе его при примѣненіи къ жизни и въ теоретическихъ изслѣдованіяхъ, не только право, содержащееся въ сборникахъ законовъ, но и то, которое живетъ въ неписанномъ видѣ *въ правосознаніи Русскаго Народа.* Вѣковые политическіе убѣжденія и навыки послѣдняго имѣютъ нерѣдко гораздо болѣе реальнаго, жизненнаго значенія, чѣмъ постановленія даже крупнѣйшихъ государственныхъ актовъ. Такая постановка тѣмъ болѣе обязательна, что наши Основные Законы издавались при всѣмъ извѣстныхъ тяжелыхъ обстоятельствахъ и редакцію ихъ никакъ нельзя считать вполнѣ удовлетворительной [1]).

Главнымъ нашимъ источникомъ является, конечно, Сводъ Законовъ и, прежде всего, часть I тома I, которая представляетъ собой Сводъ Государственныхъ Основныхъ Законовъ. Причемъ особое значеніе имѣетъ именно глава первая раздѣла перваго, озаглавленная „О существѣ Верховной Самодержавной Власти“ [2]). Помимо Свода Законовъ

---

[1]) Одинъ изъ наиболѣе яркихъ примѣровъ *несовершенной редакціи* Основныхъ Законовъ составляетъ вскорѣ обнаруживавшаяся необходимость аутентичнаго толкованія ихъ. Я имѣю въ виду знаменитый манифестъ 3 іюня 1907 г. Другой—судьба статьи 162 т. I ч. II, Учр. Мин., которая по изданію 1906 г. была исключена въ кодификаціонномъ порядкѣ, а по продолженію 1908 г. въ томъ-же порядкѣ возстановлена. Приэтомъ, какъ исключеніе этой статьи, такъ и включеніе ея стояли въ связи съ пониманіемъ одного изъ важнѣйшихъ вопросовъ Основныхъ Законовъ, именно права законодательной инціативы. См. ниже, глава XVII. „Порядокъ изданія законовъ“, стр. 346 сл.

[2]) Нумерація статей Основныхъ Законовъ въ нашихъ ссылкахъ всюду по Своду. При своемъ появленіи 23 апрѣля 1906 г. они имѣли, какъ извѣстно, иногда иную нумерацію. Въ тѣхъ случаяхъ, когда не указано изданіе данной части Свода Законовъ, имѣется въ виду дѣйствующее право.

необходимо, однако, обращаться и къ Полному Собранію Законовъ Россійской Имперіи.

Изъ актовъ послѣдняго времени, находящихся *въ Полномъ Собраніи*, особенно слѣдуетъ имѣть въ виду указъ 12 декабря 1904 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка, „главный актъ, опредѣлившій цѣлую программу существенныхъ реформъ и служащій, такимъ образомъ, исходнымъ пунктомъ для дальнѣйшаго движенія законодательства, касающагося основъ нашего государственнаго строя“ [1]), засимъ, знаменитый *манифестъ 17 октября 1905 г.* объ усовершенствованіи государственнаго порядка, далѣе, *манифестъ 23 апрѣля 1906 г.* объ утвержденіи Основныхъ Законовъ, наконецъ, *манифестъ 3 іюня 1907 г.* о роспускѣ Государственной Думы и объ измѣненіи избирательнаго закона. Въ манифестѣ 3 іюня разъясняется, между прочимъ, „въ какомъ смыслѣ правительство *должно было понять и изложить Высочайшую волю 17 октября 1905 года*“ [2]).

Кромѣ нихъ, мы будемъ, впрочемъ, имѣть въ виду и всѣ другіе *указы и манифесты*, изданные въ періодъ времени 1903—1904—1905—1906—1907 гг. Изъ приведеннаго въ концѣ книги указателя можно видѣть, какая громадная реформаторская работа была произведена на пространствѣ этихъ лѣтъ, какія колоссальныя усилія были сдѣланы для того, чтобы вывести наше отечество на путь обновленія.

Значеніе всѣхъ этихъ актовъ, какъ *источниковъ дѣйствующаго права*, не разъ отмѣчалось разными лицами. Помимо юридическихъ опредѣленій, вошедшихъ въ Сводъ Законовъ, въ нихъ нерѣдко содержатся еще весьма важныя толкованія дѣйствующаго права со стороны Законодателя, а отчасти и новыя правоизъявленія. Прив.-д. Лазаревскій находитъ, что „актъ, исходящій отъ Верховной Власти, всегда заключаетъ въ себѣ какое либо волеизъявленіе, установленіе факта, которыя именно потому, что исходятъ отъ Верховной Власти, являются повелѣніями“ [3]).

---

[1]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 32—33.

[2]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 14.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 240.

Проф. А. С. Алексѣевъ, выясняя природу русскаго государственнаго строя, обращается въ своей новѣйшей статьѣ къ манифестамъ 6 августа 1905 г., 17 октября 1905 г. и пр.[1]). Наконецъ, по широко распространенному взгляду особенно манифестъ 17 октября 1905 г. *до сихъ поръ* имѣетъ важное законодательное значеніе, какъ даровавшій „новый" государственный строй Россіи[2]).

Впрочемъ, намъ прійдется обращаться къ Полному Собранію Законовъ не только, что касается XX столѣтія. Интересно отмѣтить, что среди актовъ прежняго времени въ немъ содержатся и такіе, которые представляютъ собой, въ сущности, *цѣлые ученые трактаты,* какъ, напр., „Правда воли Монаршей"[3]), или „Наказъ, данный коммиссіи о сочиненіи проекта Новаго Уложенія"[4]). Они имѣютъ нерѣдко громадное значеніе для освѣщенія и современнаго государственнаго строя Россіи.

Однако, ограничиваясь по необходимости рамками дѣйствующаго права, мы не должны забывать, что изученію нашему подлежитъ отнюдь не недавно созданный искусственный, чисто юридическій институтъ, но уходящее своими корнями глубоко въ прошлое и тѣсно переплетающееся со всѣми сторонами русской старины и современности, многогранное установленіе, живущее могучей творческой жизнью. Надо совершенно оставить въ сторонѣ мысль о томъ, чтобы власти Русскихъ Императоровъ возможно было дать чисто юридическую конструкцію какъ, положимъ, векселю, или чеку. Исключительно юридическія толкованія въ области основныхъ вопросовъ публичнаго права *врядъ ли*, вообще, могутъ дать вполнѣ *вѣрное пониманіе вещей.* Отвлеченный юридическій формализмъ плохо мирится, прежде всего, съ историческими задачами и могучимъ движеніемъ впередъ государственной жизни современныхъ великихъ народовъ.

Право, особенно публичное, роковымъ образомъ обре-

---

[1]) Алексѣевъ, Основные Законы. Русскія Вѣдомости. 1912. № 102.

[2]) См. ниже, глава XXIX. „Самодержавная конституція", стр. 903 сл.

[3]) Полное Собраніе Законовъ, т. VII, № 4870.

[4]) Полное Собраніе Законовъ, т. XVIII, № 12949.

чено постоянно отставать отъ исторіи, отъ факта. Кромѣ того если право, вообще, есть только одна изъ частностей національной жизни, то тѣмъ скромнѣе его роль въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о величайшихъ образованіяхъ этой жизни. Спеціально русская общественность всегда была бѣдна юридическими опредѣленіями. И не только въ нашемъ прошломъ, но и въ настоящемъ мы гораздо болѣе, чѣмъ это, обыкновенно, думаютъ юристы, наблюдаемъ господство не столько строгаго права, сколько быта, факта и, скажемъ, силы, имѣя въ виду, прежде всего, силу психическую. Юридическое изслѣдованіе такихъ институтовъ, какъ русское Самодержавіе, должно, по мѣрѣ возможности, не оставлять безъ вниманія *всеміро-историческаго развитія* публичнаго права, не можетъ вполнѣ обойтись безъ *философско-политическаго обоснованія* своихъ положеній и не должно совсѣмъ оставить въ сторонѣ изученіе *національныхъ и религіозно-нравственныхъ силъ* и идеаловъ, которые лежатъ въ основаніи русской Верховной Власти.

Условія расы, среды и времени съ необходимостью сказываются на основныхъ институтахъ публичнаго права каждаго народа. Особенности въ государственномъ строѣ страны ближайшимъ образомъ объясняются тѣми соціальными и политическими силами, взаимныя отношенія которыхъ составляютъ содержаніе ея національной жизни. То фактическое могущество, которое лежитъ въ основѣ государственной власти, даетъ ей свой отпечатокъ. Слагаясь въ разныхъ государствахъ изъ разныхъ элементовъ: нравственнаго авторитета, религіознаго значенія, экономической силы, физической мощи и пр., оно въ русскомъ правѣ вылилось *въ величественное ученіе о Царскомъ самодержавіи.* Поэтому-то самодержавіе и считается особенностью именно русскаго государственнаго строя и должно быть предметомъ особаго вниманія со стороны изслѣдователей его. А это обстоятельство съ необходимостью приводитъ къ расширенію рамокъ изслѣдованія.

Поэтому, хотя бы въ формѣ бѣглыхъ замѣтокъ, мы должны въ главныхъ пунктахъ изслѣдованія касаться нашего стараго права, указывать на мѣсто, занимаемое Самодержавіемъ во всемірной исторіи государственныхъ формъ, и

освѣщать его національныя, политическія и психологическія основы. Приэтомъ, однако, мы будемъ нерѣдко довольствоваться лишь ссылками на заключенія лицъ, которыя спеціально изучали соотвѣтствующія стороны русской Императорской власти. Спеціально эти вопросы нами *не изучаются*.

По словамъ одного изъ усердныхъ изслѣдователей русской государственной власти Н. И. Черняева для всесторонняго и глубокаго освѣщенія ея надо постигнуть отчетливо и раздѣльно „религіозныя основы, мистику, идеалы, всемірно-историческое значеніе, культурное призваніе, политическую необходимость, историческую правду, нравственныя основы, психологію, поэзію и благодѣтельное вліяніе русскаго монархизма“...[1]). Власть всероссійскаго Императора есть не только юридическое установленіе, но и *фактическое отношеніе*. Очень хорошо говоритъ о юридической и фактической сторонѣ государственной власти вообще, а не спеціально русской, проф. С. А. Котляревскій:

„Положеніе монарха часто имѣетъ гораздо болѣе глубокое историческое, чѣмъ юридическое обоснованіе. *Правовыя опредѣленія* этой власти, формулы законодательныхъ памятниковъ и учредительныхъ хартій—*только поверхностный слой*, который накинутъ на вѣками отлагавшіеся плоды побѣдъ и пораженій въ борьбѣ съ окружающими соціальными силами, на отпечатлѣвавшіяся привычки, вѣрованія и чувствованія. Русская исторія была исключительно бѣдна устойчивыми юридическими отношеніями, и къ ней это особенно примѣнимо“[2]).

„Образъ правленія есть понятіе, въ которомъ соединены *юридическіе и фактическіе признаки*; во всякомъ случаѣ предполагается не только наличность извѣстныхъ офиціально установленныхъ нормъ, но и характеръ ихъ осуществленія. Необходимость считаться съ этимъ послѣднимъ постоянно осложняла традиціонныя классификаціи государственнаго устройства, какъ это мы видимъ въ различеніи état и gouvernement у Бодэна, отчасти въ противопоставленіи Staatsformen и Regierungsarten у Канта“[3]).

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 1.
[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 130.
[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 6.

Въ художественной формѣ выражаетъ подобную-же мысль В. В. Розановъ. Возражая противъ того, что Монархъ есть только „самый главный между чиновниками“, онъ говоритъ: Монархъ „—*въ границахъ „земли“, „народа“, „быта“ и нисколько не „департамента“, не „канцеляріи“*. Такъ помнимъ мы еще отъ временъ Ярослава, Мстиславовъ, даже отъ очень новыхъ временъ Екатерины, Петра, и насъ не можетъ разубѣдить въ этомъ юная, безродная, не украшенная никакой почтенной сѣдиной мысль Сперанскаго и *жалкихъ его послѣдователей*“. „Мы разумѣемъ здѣсь всю школу юристовъ-теоретиковъ и юристовъ-практиковъ“ [1]).

„*Выйдя изъ заблужденія этихъ новыхъ и странныхъ ученій*, стряхнувъ пыль канцелярій со своей мантіи, Царь ярится среди „земли“ своей въ томъ самомъ величіи и красотѣ, какое Ему Богъ указалъ, земля дала своимъ пòтомъ и страданіемъ, и мы, дѣти этой утружденной земли, Его ожидаемъ видѣть“ [2]). Красивыя и сильныя слова! Относительно юристовъ сказано, впрочемъ, врядъ-ли справедливо, слишкомъ обще и сурово. Во всякомъ случаѣ, дальнѣйшее изложеніе дастъ ученіе о русскомъ Монархѣ, именно не какъ о первомъ чиновникѣ, а какъ о верховной и самодержавной власти.

Для сколько нибудь удачнаго разрѣшенія задачи, которую мы ставимъ себѣ, слѣдуетъ обратиться, кромѣ законодательства, конечно, къ литературѣ предмета. Благодаря, преимущественно, послѣдовавшимъ недавно великимъ измѣненіямъ нашего государственнаго строя, вопросъ о верховныхъ правахъ русскаго Императора имѣетъ *сравнительно богатую литературу*, хотя *спеціальной монографіи* именно на избранную нами тему *нѣтъ* ни одной. Наиболѣе близка къ нашему изслѣдованію богатая фактическими данными и содержащая много глубокихъ размышленій о нашемъ обновленномъ строѣ работа Н. А. Захарова „Система русской государственной власти“. Новочеркасскъ, 1912. Мы всюду особо отмѣчаемъ ее и цитируемъ. Но относительно прошлаго русской Императорской власти имѣется нѣсколько весьма цѣнныхъ спеціальныхъ

---

[1]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 70.

[2]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 74.

монографій: И. И. Дитятина, М. А. Дьяконова, М. М. Ковалевскаго, С. А. Корфа, Н. Рожкова, В. И. Савва и др. Всю остальную, интересующую насъ, литературу можно раздѣлить на 3 части.

Во первыхъ, о правахъ русскаго Императора говорятъ почти всѣ, сравнительно многочисленныя, *работы, изучающія въ разныхъ отношеніяхъ обновленный государственный строй Россіи.* Располагая авторовъ въ алфавитномъ порядкѣ, мы должны особо отмѣтить здѣсь слѣдующія работы, подробныя названія которыхъ означены въ спискѣ литературныхъ пособій въ концѣ этого тома: рѣдкую по глубинѣ анализа и самостоятельности мысли статью З. Д. Авалова; цѣлый рядъ брошюръ и статей общаго учителя многихъ поколѣній русскихъ юристовъ проф. А. С. Алексѣева; проникнутую глубокимъ историческимъ пониманіемъ нашего прошлаго, брошюру А. А. Башмакова; любопытную книгу (и статью) гр. С. Ю. Витте; интересныя статьи Б. Б. Глинскаго; удивительную по красотѣ формы и по проникновенному освѣщенію основъ русской государственной жизни книжку Д. Х.***; полныя глубокаго монархическаго чувства брошюры В. Д. Каткова; интересную по историческимъ даннымъ книжку С. Князькова; одну изъ главныхъ, несомнѣнно, работъ о новыхъ Основныхъ Законахъ –изслѣдованіе С. А. Котляревскаго; очень полезный историческій очеркъ Н. О. Куплеваскаго; талантливыя книжки Я. М. Магазинера; мастерскія, въ отношеніи юридическаго анализа, статьи В. М. Нечаева; выдающуюся работу Н. И. Паліенко объ Основныхъ Законахъ; хорошій комментарій къ нимъ г. А. Пальме; замѣчательную по красотѣ языка и силѣ мысли небольшую брошюру В. В. Розонова; солидное изслѣдованіе П. Н. Семенова; глубокій философско-политическіе труды Л. А. Тихомирова; содержащія массу фактическихъ данныхъ и самостоятельную обработку вопроса книги Н. И. Черняева, относящіяся, впрочемъ, къ болѣе раннему времени, и многіе труды другихъ лицъ, въ дальнѣйшемъ указанные.

Во вторыхъ, интересующій насъ вопросъ разсматриваютъ всѣ появившіеся въ послѣднее время и ранѣе изданные, многочисленные *учебники русскаго государственнаго права.* Изъ болѣе старыхъ работъ мы ссылаемся на учебники и

курсы А. С. Алексѣева, И. Е. Андреевскаго, А. Д. Градовскаго, И. Е. Энгельмана, В. В. Ивановскаго, Н. О. Куплеваскаго, Д. Никольскаго, А. В. Романовича-Славатинскаго, М. И. Свѣшникова, В. В. Сокольскаго и М. М. Сперанскаго. Здѣсь-же слѣдуетъ упомянуть нѣкоторые общіе курсы исторіи русскаго права: М. Ф. Владимірскаго-Буданова, Н. П. Загоскина, В. И. Сергѣевича, А. Н. Филиппова, В. Н. Латкина и др. Въ дальнѣйшемъ мы увидимъ, что нашъ современный строй представляетъ собой, говоря словами законодательныхъ актовъ, лишь обновленный государственный строй Россійской Имперіи, а невполнѣ новый. Это обстоятельство даетъ намъ право пользоваться, при толкованіи Основныхъ Законовъ, трудами не только новѣйшихъ изслѣдователей, но и старыхъ нашихъ правовѣдовъ. Изъ новѣйшихъ учебниковъ русскаго государственнаго права слѣдуетъ отмѣтить появившійся одновременно на русскомъ и нѣмецкомъ языкахъ трудъ В. М. Грибовскаго, учебникъ по программѣ И. А. Ивановскаго, выдержавшій рядъ изданій, учебникъ В. В. Ивановскаго, небольшой, но полезный опытъ М. Калантарова, учебникъ Ѳ. Ѳ. Кокошкина, курсъ Н. М. Коркунова (7-ое изданіе), съ большой знаніемъ и талантомъ написанныя лекціи Н. И. Лазаревскаго, очерки Бар. Б. Э. Нольде, учебники В. Е. Романовскаго, В. М. Устинова, Л. А. Шалланда, А. И. Елистратова и Е. В. Спекторскаго.

Далѣе, нашей темы касаются нѣкоторыя *сочиненія по государственному устройству и публичному праву* вообще, т. е., не спеціально по русскому. Мы цитируемъ особенно труды русскихъ изслѣдователей о государственной власти вообще, предполагая что они, несомнѣнно, принимали во вниманіе и наше публичное право, считались съ особенностями и русскаго государственнаго строя, или даже имѣли ихъ въ виду исключительно. Къ этой группѣ литературныхъ пособій относятся, положимъ, нѣкоторые труды А. С. Алексѣева, Л. Дюги, Г. Еллинека, Н. И. Карѣева, М. М. Ковалевскаго, Н. М. Коркунова, С. А. Котляревскаго, А. Менгера, П. Р. Мижуева, А. Мишеля, В. Орландо, В. Н. Ренненкампфа, Л. А. Тихомирова, І. Хатчека, Б. Н. Чичерина и др. Несомнѣнно, положимъ, что Л. А. Тихомировъ, изучавшій въ своемъ главномъ трудѣ монархическую поли-

тику, имѣлъ въ виду въ особенности русскую государственную жизнь, русское государственное право, даже въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ прямо на нихъ не ссылается.

Наконецъ, изучаемый вопросъ разсматривается и въ *публицистическихъ трудахъ* многихъ лицъ. По справедливому замѣчанію г. Захарова, ученія объ основахъ русскаго государственнаго строя „не составляютъ предмета исключительно юридическихъ сочиненій, но являются также темою многочисленныхъ сочиненій публицистическаго характера, которыя, наравнѣ со многими сочиненіями историческими и юридическими, признавая оргинальность развитія русской жизни и русскихъ государственныхъ основъ, съ соціологической точки зрѣнія анализируютъ русскую дѣйствительность, психологію Русскаго Народа, опредѣляютъ наши государственныя начала и изыскиваютъ то русло, по которому прямо и спокойно должна течь русская жизнь.

„Этого рода сочиненія оказываются цѣнными уже потому, что, не подчиняясь односторонне теоріи, какъ большинство изслѣдованій въ области правовыхъ вопросовъ, даютъ просторъ свободнымъ сужденіямъ о тѣхъ бытовыхъ, національныхъ, историческихъ и психологическихъ особенностяхъ, которыхъ нельзя не принимать во вниманіе при изученіи основъ государственности и развитія политическаго строя“ [1]) Въ виду многочисленности писаній этого рода, я могъ остановить вниманіе читателя, конечно, лишь на нѣкоторыхъ корифеяхъ нашей публицистики вообще, или по данному вопросу спеціально, а именно на И. С. Аксаковѣ, В. Г. Бѣлинскомъ, Н. Я. Данилевскомъ, К. Д. Кавелинѣ, К. Н. Леонтьевѣ, М. Н. Катковѣ, К. П. Побѣдоносцевѣ, В. С. Соловьева, А. С. Хомяковѣ и др. [2]).

Изъ этого обзора мы видимъ, что литература вопроса,

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 59 — 60.

[2]) При составленіи этого изслѣдованія я пользовался книгами 3 библіотекъ (Императорскаго Новороссійскаго Университета, Императорской Публичной и столь богатой русскими изданіями Одесской Городской Публичной). Этимъ объясняется, положимъ, то, что я ссылаюсь на разныя изданія учебника В. В. Ивановскаго, или что я

дѣйствительно, богата и разнообразна. По своему содержанію она вѣрно отражаетъ два старинныхъ теченія русской политической жизни, которыя давно уже борятся между собой. Одно можно назвать народнымъ, *національнымъ*, другое *космополитическимъ*. Въ примѣненіи къ русскому государственному устройству, первое утверждаетъ, что формы послѣдняго должны быть найдены Русскимъ Народомъ самостоятельно, въ соотвѣтствіи съ его дѣйствительными надобностями, причемъ поученіе надо искать, прежде всего, въ прошломъ Русскаго Государства и Народа и засимъ только въ опытѣ другихъ народовъ. Исходная мысль этого направленія та, что государственный строй есть *органическая часть народной жизни*, уходящая своими корнями въ глубину вѣковъ. Каковъ народный бытъ, такова и форма правленія. Второе направленіе утверждаетъ, что совершенныя формы правленія уже найдены по опыту другихъ народовъ, продвинувшихся дальше насъ по пути государственнаго развитія, и задачей является наиболѣе полное перенесеніе къ намъ послѣднихъ, такъ сказать, усовершенствованій государственнаго механизма. Исходная точка зрѣнія этого направленія гласитъ, что право вообще и публичное право въ частности есть, такъ сказать, *общественная математика*, формулы которой, какъ и формулы, положимъ, алгебры, имѣютъ равную цѣнность для всѣхъ. Наилучшій государственный строй для всѣхъ — одинъ. У Н. А. Захарова читаемъ:

„Двѣ тенденціи — создать національный типъ государства и воспитать сознаніе общества, согласно тѣмъ воззрѣніямъ, которыя стремятся установить одинъ общій культурный типъ человѣчества, живутъ рядомъ и борятся въ теченіе вѣковъ. Если сторонники втораго воззрѣнія видятъ у себя передъ глазами, какъ живой примѣръ, сильную волю Петра I, могучей рукой втиснувшаго Россію въ семью европейскихъ государствъ, давшаго ей европейскую внѣшность и старавшагося облечь въ форму западныхъ понятій явленія отечественной жизни, то приверженцы перваго могутъ указать на то, что противодѣйствіе под-

---

ссылаюсь не только на брошюру г. Князькова, изданную на правахъ рукописи, но и на перепечатку ея въ статьѣ г. Глинскаго.

ражанію Западу, какъ одному общему типу культуры, у насъ еще весьма живо и по нынѣ"[1]).

Нѣтъ нужды пояснять, что мы всецѣло стоимъ на первой точкѣ зрѣнія. Мы убѣждены даже, что въ ближайшемъ будущемъ эта точка зрѣнія получитъ въ Россіи такое-же всеобщее признаніе, какимъ она пользуются во всемъ, дѣйствительно, цивилизованномъ мірѣ. Противоположное міровоззрѣніе, предлагающее, въ сущности, слѣпую подражательность, есть достояніе *народовъ слабыхъ*, безличныхъ и безвольныхъ, проявленіе духовной безпомощности и наслѣдіе исторической приниженности души народной, только прикрывающіяся громкими фразами. По мѣрѣ роста и укрѣпленія народнаго самосознанія, нація желаетъ идти своей дорогой къ своимъ, свободно избираемымъ, цѣлямъ.

Мнѣ кажется, глубокимъ презрѣніемъ къ Россіи полны слѣдующія слова А. Леруа-Болье[2]): „Toute espèce de constitution politique ne serait en Russie qu' un emprunt plus ou moins déguisé, qu'une oeuvre artificielle, sans force, sans durée, sans vertu". „Aucun Etat n'a aussi souvent copié autrui; à ce point de vue même j'oserai dire qu'elle a déjà trop imité Occident *pour ne point pousser plus loin l'imitation*".

Противъ того, что Россія обречена только на подражаніе Западу, раздавались убѣжденные голоса, между прочимъ, и въ тотъ періодъ, когда обсуждались возможныя основанія будущаго обновленнаго строя. Такъ, въ извѣстной запискѣ Д. Н. Шипова читаемъ: „Намъ кажется, что громадное число лицъ въ Россіи сливалось съ партіей (конституціоналистовъ) не по своимъ положительнымъ идеаламъ, а по своему отрицательному отношенію къ осужденному теперь самимъ правительствомъ бюрократическому строю... Воззрѣнія этой партіи опираются на два невѣрныя положенія: 1) на признаніе, что *политическое творчество человѣчества изсякло* и что поэтому, разъ мы хотимъ отрѣшиться отъ господствовавшаго у насъ бюрократическаго строя, тѣмъ самымъ мы, слѣдовательно, переходимъ къ конституціонному—западно-европейскаго образца, какъ будто доказано

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 60.

[2]) Leroy Beaulieu, L'empire des Tsars et les Russes. 1892, t. II, p. 588.

уже, что всякое дальнѣйшее политическое творчество кончилось, и ничего, кромѣ западнаго парламентаризма, ни одинъ народъ для себя создать не можетъ; 2) на признаніе, что *условія* какъ прошлаго, такъ и настоящаго Россіи *не имѣютъ въ себѣ коренныхъ различій отъ Западной Европы*" [1]). Вѣрныя замѣчанія, къ которымъ не можетъ не присоединиться каждый объективный изслѣдователь русскаго публичнаго права.

Какъ юридическое и притомъ догматическое изслѣдованіе, книга наша задается одною цѣлью: установить *дѣйствительное положеніе вещей* въ современномъ русскомъ государственномъ правѣ по столь важному вопросу, къ удивленію, вызывающему за послѣдніе годы столько споровъ, какъ обновленная русская государственная власть. Мнѣ думается, что есть достаточно данныхъ для того, чтобы вопросъ о верховныхъ правахъ русскаго Императора былъ разсматриваемъ вполнѣ объективно и постановленія нашихъ законовъ были истолковываемы въ ихъ дѣйствительномъ содержаніи, а не съ точки зрѣнія тѣхъ или другихъ личныхъ или партійныхъ стремленій. Поэтому, съ полнымъ вниманіемъ и уваженіемъ мы цитируемъ здѣсь авторовъ, которые, что касается ихъ политическихъ воззрѣній, стоятъ нерѣдко очень далеко другъ отъ друга. Если въ политическихъ убѣжденіяхъ и пожеланіяхъ можно расходиться, то, вѣдь, дѣйствующее право—одно для всѣхъ. Прямое преступленіе противъ генія Русскаго Народа составляетъ та нетерпимость, съ которою, безъ всякой критики, отмѣтаютъ нерѣдко въ сторону не только воззрѣнія отдѣльныхъ лицъ, но и цѣлыя направленія русской государственной мысли. Особенно часто въ трудахъ русскихъ спеціалистовъ государствовѣдовъ эта горькая участь постигаетъ представителей разныхъ толковъ національнаго направленія русской публицистики.

По нашему глубокому убѣжденію, немаловажное значеніе для установленія правильнаго ученія объ Императорской Власти имѣютъ, положимъ, нерѣдко даже

[1]) Шиповъ, „Слово", 1905 г., №№ 124 и 125, цитируется Н. А. Захаровымъ.

далекія отъ истины воззрѣнія представителей русскихъ радикальныхъ партій. Такъ, много пользы дѣлу принесъ прив.-д. Лазаревскій, принесъ иногда своими заблужденіями. Давно извѣстно, что ничто такъ не содѣйствовало выясненію правильнаго вѣроученія Православной Церкви, какъ именно ереси. Теоріи, съ которыми нельзя согласиться, тѣмъ не менѣе нерѣдко служатъ великую службу тѣмъ, что даютъ данныя для провѣрки нашихъ собственныхъ воззрѣній.

Я не ставилъ себѣ цѣлью послѣдовательнаго критическаго разбора воззрѣній отдѣльныхъ изслѣдователей. Сужденія о тѣхъ или иныхъ изслѣдователяхъ русскаго государственнаго строя, если и встрѣчаются, носятъ случайный характеръ. Моей задачей было, пользуясь наблюденіями и обобщеніями разныхъ лицъ, всесторонне освѣтить величайшій институтъ русскаго права. Я оцѣниваю лишь отдѣльныя *ученія*, а не отдѣльныхъ учителей. Равнымъ образомъ мною отмѣчаются лишь тѣ ошибки въ спеціальной литературѣ, которыя надо было исправить для цѣлей этой работы [1]).

Но здѣсь, въ предисловіи, да позволено будетъ мнѣ сдѣлать нѣсколько общихъ замѣчаній. Не смотря на указанное выше богатство и разнообразіе, спеціальная литература не даетъ намъ того, что она должна была бы дать. Власти россійскаго Монарха долженъ былъ бы быть посвященъ рядъ трактатовъ, между тѣмъ у насъ *нѣтъ даже ни одной спеціальной брошюры.* Къ сожалѣнію, въ то время, какъ выдающіеся государственные дѣятели послѣднихъ лѣтъ, въ томъ числѣ многіе члены законодательныхъ палатъ, дѣлали героическія усилія для того, чтобы влить новыя силы въ русскій государственный организмъ, офиціальные представители науки государственнаго права нерѣдко оставались, какъ бы, въ выжидательномъ положеніи, чуть ли не въ сторонѣ и предавались не столько творчеству, сколько критикѣ. Быть можетъ, вина и не на ихъ сторонѣ...

---

[1]) Такъ, положимъ, исправляются слѣдующія прямыя ошибки: на стр. 138—г. Захарова; на стр. 163—г. Паліенка; на стр. 173—г. Котляревскаго; на стр. 223—г. Устинова; на стр. 227—г. Пальме; на стр. 397—г. Таганцева; на стр. 437—г. Калантарова; на стр. 453—г. Устинова; на стр. 521—г. Захарова; на стр. 716—г. Романовича-Славатинскаго; на стр. 818—г. Шалланда; на стр. 879—г. Калантарова и т. д.

Засимъ, я долженъ сознаться, что многіе и не изъ послѣднихъ толкователей нашего обновленнаго строя, быть можетъ безсознательно, *вдохновляются* иногда не научными задачами, а *политическими идеями* и стремятся найти въ русскихъ Основныхъ Законахъ и публичномъ правѣ вообще то, чего въ нихъ вовсе не заключается, причемъ иногда не останавливаются передъ замалчиваніями дѣйствительнаго содержанія нашихъ законовъ, явно тенденціознымъ толкованіемъ и даже, увы, грубымъ искаженіемъ текста ихъ. Цѣль всего этого ясна, но не слишкомъ ли много — думать совершить государственный переворотъ путемъ толкованія статей закона? Легковесной политическій раціонализмъ, самое большее, можетъ внести нѣкоторую временную путаницу въ народное сознаніе, но объективное направленіе государственной мысли въ концѣ концовъ, несомнѣнно, побѣдитъ. Вѣдь, выясненіе дѣйствительнаго положенія вещей, безспорно, въ общихъ интересахъ.

Въ заключеніе замѣчу, что наиболѣе часто встрѣчающійся у разныхъ авторовъ недостатокъ состоитъ въ *несогласованности отдѣльныхъ, выставляемыхъ ими, положеній* между собой. Мы увидимъ въ дальнѣйшемъ не одинъ примѣръ того, что одинъ и тотъ-же авторъ относительно однихъ и тѣхъже вопросовъ высказываетъ въ различныхъ случаяхъ различные, а иногда и противоположные взгляды, но спеціально сопоставленіями этого рода, повторяю, заниматься не будемъ. Въ виду всего сказаннаго понятно, почему лица, знакомившіяся съ спеціальными трудами по русскому государственному праву, приходятъ нерѣдко къ весьма печальнымъ заключеніямъ. И. С. Аксаковъ писалъ:

„Наше русское государственное право до сихъ поръ даже вовсе и не возведено въ философское или научное сознаніе: оно не имѣетъ права гражданства въ западно-европейской наукѣ, а русской науки этого права вовсе и не существуетъ. Русскіе ученые юристы — большею частью нѣмецкіе гелертеры русскаго происхожденія. Русскій преподаватель государственнаго права, который и не имѣетъ, да и *не смѣетъ имѣть, другаго юридическаго міросозерцанія, кромѣ воспринятаго имъ у своихъ учителей*, т. е., германскаго или вообще западно-европейскаго, вынужденъ по неволѣ, кос-

нувшись основъ русскаго государственнаго строя, стыдливо опускать очи долу и относиться къ нимъ, лишь какъ къ факту—громадному, многовѣковому, съ которымъ, конечно, приходится считаться, но который противорѣчитъ всѣмъ требованіямъ науки и цивилизаціи,—къ факту, слѣдовательно, временному!...“ 1).

Какъ бы иллюстрацію къ его словамъ представляютъ слѣдующія замѣчанія Л. А. Тихомирова: „У такого авторитетнаго ученаго, какъ А. Градовскій, въ „Началахъ русскаго государственнаго права“, научная мысль *не умѣетъ найти даже источниковъ познанія русскаго государственнаго права*. А. Градовскій всѣ свои понятія о нашемъ государственномъ правѣ почерпаетъ исключительно изъ Основныхъ Законовъ. Онъ какъ бы не можетъ понять, что право существуетъ вовсе не тогда только, когда оно записано. Между тѣмъ, при всей глубинѣ монархической идеи въ самомъ содержаніи русской національной жизни, законодательныхъ опредѣленій монархической власти совершенно не существовало до Петра. Это не значитъ, чтобы въ государствѣ не было самаго принципа. Народъ зналъ, что такое Царь. Грозный очень сознавалъ сущность своей власти. Но въ законѣ этого никто не записывалъ. Лишь при Петрѣ кое что вписано въ законъ, да и то мимоходомъ, и притомъ, именно, съ ошибками. Эти немногія опредѣленія Петра, вмѣстѣ съ узаконеніями Павла о престолонаслѣдіи, впослѣдствіи, при кодификаціи, были внесены въ Основные Законы, съ добавленіемъ кой какихъ очевиднѣйшихъ признаковъ самодержавія. Вотъ и весь матеріалъ для сужденія Градовскаго о такомъ крупномъ историческомъ фактѣ, какъ русское самодержавіе. Разумѣется, съ такими научными пріемами, опредѣленія могутъ получиться лишь самыя неясныя, неопредѣленныя и произвольныя“ 2). Въ видѣ-же общаго заключенія къ этимъ замѣчаніямъ можно привести еще слѣдующія слова г. Захарова:

„*Нельзя поэтому сказать*, чтобы понятіе о той русской государственной власти, которая создала огромнѣйшее го-

---

1) Аксаковъ, Сочиненія; V, стр. 150.

2) Тихомировъ, Монархическая Государственность..., IV, стр. 148.

сударство земнаго шара, которая заставляла трепетать и Европу и Азію, рѣшавшая однимъ почеркомъ пера труднѣйшіе вопросы не только внутренней жизни, но и міровые, было всесторонне и детально *разобрано и изложено въ нашей наукѣ.* Едва ли всякій изъ изучавшихъ юридическія науки могъ ясно дать себѣ отчетъ объ оригинальности нашего государственнаго строя" [1]). „Въ теченіе всего XIX в. всѣ наши государствовѣды въ своихъ сочиненіяхъ всегда подчеркивали оригинальность нашего монархическаго принципа, разбирали его исторію, но „*не пошли впереди его*", не дали ему указаній для самостоятельнаго развитія, и даже не сошлись на одной общей формулировкѣ понятія нашего строя" [2]). Во всемъ этомъ, къ сожалѣнію много вѣрнаго.

Кромѣ спеціальной литературы, я обратился за поученіями, конечно, и къ протоколамъ *Государственной Думы и Государственнаго Совѣта* за разные годы и нашелъ въ нихъ массу, поистинѣ, драгоцѣнныхъ данныхъ. Въ рѣчахъ членовъ палатъ неразъ слышался дѣйствительный голосъ Русскаго Народа относительно одного изъ священнѣйшихъ созданій нашей исторіи и нашего права. Глубокое проникновеніе въ духъ русской государственности, всестороннее знаніе русскаго права, мастерскій анализъ Основныхъ Законовъ и изящныя построенія главнѣйшихъ установленій русскаго государственнаго строя, все это, въ связи съ сильнымъ и красивымъ языкомъ, часто поражаетъ читателя. Въ послѣдующемъ не разъ встрѣтятся выдержки изъ рѣчей членовъ Государственнаго Совѣта: гр. С. Ю. Витте, П. А. Столыпина, С. С. Манухина, П. Н. Дурново, Д. И. Пихно, Н. Н. Сухотина, Н. С. Таганцева, В. Д. Дейтриха и др., и членовъ Государственной Думы: А. И. Гучкова, гр. В. А. Бобринскаго, А. С. Вязигина, В. А. Маклакова, В. Н. Львова, И. И. Балаклѣева, Г. Л. Шечкова, Н. П. Шубинскаго, Л. В. Половцова, В. М. Пуришкевича, Ѳ. Н. Плевако и др.

Надо, однако, сказать, что въ трудахъ и рѣчахъ нѣкоторыхъ лицъ развертывается иногда передъ нами своего рода *научная драма.* Масса труда, таланта и знанія тратится на защиту тезисовъ, которые не имѣютъ никакихъ корней въ нашемъ

[1]) Захаровъ, система..., стр. 108.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 96.

правѣ, совершенно напрасно. Нельзя не упомянуть здѣсь, положимъ, талантливую, но безплодную проповѣдь конституціоннаго пониманія русскаго государственнаго строя въ литературѣ со стороны Н. И Лазаревскаго, В. В. Ивановскаго, Н. И. Паліенко и другихъ, а въ законодательныхъ собраніяхъ со стороны В. А. Маклакова, Д. Д. Гримма, П. Н. Милюкова, А. Ф. Мейендорфа и др. На этой именно почвѣ возникъ цѣлый рядъ весьма спорныхъ ученій, которыя мы должны здѣсь хотя бы только перечислить.

До изданія манифеста 17 октября 1905 г. и Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. не было различія въ воззрѣніяхъ изслѣдователей какъ на юридическую природу русскаго государственнаго строя, такъ и на значеніе отдѣльныхъ статей нашихъ Основныхъ Законовъ. Далеко нельзя сказать того-же относительно настоящаго времени. Теперь всѣ изслѣдователи и толкователи русскаго государственнаго права *распадаются на двѣ* рѣзко отличающіяся одна отъ другой *группы.* Одни именно утверждаютъ, что современный русскій государственный строй есть прежній, историческій строй, но лишь реформированный, другіе стараются доказать, что въ 1905—6 гг. Россія рѣшительно порвала со своимъ прошлымъ, что нынѣшній строй ея—строй новый, именно конституціонный. Въ виду этого кореннаго различія между тѣми и другими, мы видимъ теперь и различіе въ пониманіи главнѣйшихъ установленій нашего публичнаго права, и, тѣмъ болѣе, различіе въ пониманіи отдѣльныхъ статей нашихъ законовъ. Въ задачу изслѣдователя современнаго государственнаго строя теперь входитъ поэтому не только изложеніе дѣйствующаго права и освѣщеніе его съ точки зрѣнія прошлаго и настоящаго русской народной и государственной жизни, а равно теоріи общаго публичнаго права, но и критическая оцѣнка различныхъ, нерѣдко діаметрально противоположныхъ ученій нерѣдко одинаково авторитетныхъ изслѣдователей и установленіе правильной точки зрѣнія на вопросъ. Отмѣтимъ нѣкоторые особо важные или получившіе наиболѣе широкое распространеніе, или наиболѣе подробно развитые пункты разногласія и неправильнаго пониманія обновленнаго строя:

Основная контраверза касается *общей природы наше-*

го государственнаго строя вообще: обновленный или новый строй (стр. 350 сл., 889 сл.)? Дуалистическій или самодержавно конституціонный строй (стр. 943 сл.)? Моментъ перехода къ новому строю (стр. 902 сл.)?

Засимъ идетъ группа контраверзъ, касающихся *объема Императорской власти*, а именно: относительно толкованія выраженія „власть управленія" (стр. 5 сл.), относительно пространства принадлежащей Монарху власти вообще (стр. 15 сл.), относительно значенія Государя Императора, какъ органа государства (стр. 594 сл.).

Далѣе, надо упомянуть контраверзы относительно *отдѣльныхъ стихій Императорской власти*, и прежде всего, что касается *исполнительной власти* Монарха: относительно ограниченій административной власти Монарха (стр. 92 сл.), относительно „верховной исполнительной власти" (стр. 74 сл.), относительно Высочайшихъ повелѣній по статьѣ 11 (стр. 90 сл.).

Далѣе—рядъ спорныхъ вопросовъ *о судебной власти Государя Императора*: относительно принадлежности Монарху судебной власти (стр. 71 сл.), относительно преданія суду Монархомъ высшихъ должностныхъ лицъ (стр. 62 сл.), относительно права Монарха утверждать нѣкоторые приговоры (стр. 64 сл.), относительно амнистіи, какъ прерогативы Монарха (стр. 239 сл.), относительно значенія „общаго прощенія" (стр. 233 сл.), относительно освобожденія отъ политическихъ послѣдствій наказанія при помилованіи (стр. 237 сл.).

Еще болѣе важны контраверзы относительно русской *законодательной власти:* относительно единаго порядка законодательства (стр. 290 сл.), относительно учредительной власти по русскому праву (стр. 432 сл.), относительно юридическаго значенія акта 3 іюня 1907 г. (стр. 443 сл.), относительно распространенія статьи 86 на Основные Законы (стр. 417), относительно права почина, принадлежащаго Государственной Думѣ по дѣламъ верховнаго управленія (стр. 305 сл.), относительно права инціативы, принадлежащаго Совѣту Министровъ (стр. 352 сл.), министрамъ (стр. 352 сл.), членамъ законодательныхъ палатъ (стр. 352 сл.), относительно утвержденія законопроекта послѣ роспуска Государ-

ственной Думы (стр. 361 сл.), относительно аутентичнаго толкованія (стр. 520), относительно отмѣны закона Высочайшимъ указомъ (стр. 503 сл., 514 сл.), относительно принадлежащаго **Монарху** права диспенсаціи стр. 512 сл.), относительно возможности отмѣны россійской конституціи (стр. 515 сл.).

Далѣе—группа контраверзъ спеціально относительно *законодательныхъ правъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, а именно:* относительно неограниченности законодательной компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта (стр. 296 сл., стр. 299), относительно правъ законодательныхъ установленій по заключенію международныхъ договоровъ (стр. 181 сл.), относительно административныхъ функцій законодательныхъ палатъ (стр. 322 сл.), относительно права запросовъ Совѣту Министровъ (стр. 328), относительно широкаго толкованія „штатовъ“, относящихся къ компетенціи законодательныхъ установленій (стр. 315 сл). относительно толкованія выраженія „одобреніе“ законопроекта въ смыслѣ обсужденія (стр. 357 сл.), относительно приравниванія утвержденія законопроектовъ **Монархомъ** — одобренію ихъ палатами (стр. 365), относительно отвѣтственности членовъ законодательныхъ установленій, (стр. 218 сл.), относительно возможности расширенія компетенціи законодательныхъ установленій (стр. 308).

Здѣсь-же слѣдуетъ упомянуть о спорныхъ толкованіяхъ *правъ, предоставленныхъ Министрамъ и Сенату въ области правообразованія*, именно: относительно понятія скрѣпы (стр. 449 сл.), относительно значенія скрѣпы (стр. 452 сл.), относительно обязанности министра не скрѣплять „незакономѣрныхъ“ актовъ **Монарха** (стр. 460), относительно возможности запроса при скрѣпѣ (стр. 465), относительно значенія статьи 162 Учр. Мин., изд. 1892 и продолж. 1908 гг. (стр. 346 сл.), статьи 164 Учр. Госуд. Сов., изд., 1901 г., (стр. 348) и ст. 160 Учрежд. Мин. (стр. 349 сл.), относительно юридической природы права обнародованія (стр. 472) относительно значенія права Сената опубликовывать законы и пр. (стр. 476 сл.), относительно промульгаціи законовъ (стр. 360 сл., 472 сл.).

Засимъ, идутъ чрезвычайно важныя контраверзы отно-

сительно *верховнаго управленія*: относительно значенія понятія верховнаго управленія (стр. 41.), относительно компетенціи законодательства и верховнаго управленія (стр. 107 сл.), относительно указовъ, издаваемыхъ Государемъ Императоромъ въ порядкѣ верховнаго управленія и непосредственно (стр. 377 сл.), относительно ограниченія области примѣненія Высочайшихъ указовъ лишь особо въ законахъ указанными случаями (стр. 413), относительно дѣлъ, не подѣленныхъ между законодательствомъ и верховнымъ управленіемъ (стр. 302), относительно предметовъ Высочайшихъ указовъ по статьѣ 11 Основныхъ Законовъ (стр. 199 сл.), относительно разной юридической силы Высочайшихъ указовъ (стр. 386 сл.), относительно подзаконности Высочайшихъ указовъ (стр. 485 сл.), относительно административной природы Высочайшихъ указовъ (стр. 275, 279, 283, 370), относительно исполнительныхъ указовъ (стр. 383, 384), относительно указовъ по статьѣ 11 (стр. 198), относительно значенія ст. 87 (стр. 392 сл.), относительно постановленія статьи 87 о прекращеніи занятій Государственной Думы (стр. 395 сл.), относительно выраженія статьи 87 „чрезвычайныя обстоятельства“ (стр. 401 сл.), относительно значенія ст. 16 правилъ 8 марта 1906 г. (стр. 410.).

Большой интересъ представляютъ нерѣдко неправильныя толкованія права Монарха относительно *отдѣльныхъ предметовъ верховнаго управленія*, напр., контраверза относительно объема правъ Монарха въ области военнаго законодательства (стр. 153 сл.), относительно происхожденія церковной власти Монарха (стр. 165), относительно возможности церковнаго законодательства (стр. 172 сл.), относительно юридической природы Учрежденія о Императорской Фамиліи (стр. 428 сл.), относительно значенія права Монарха слагать казенныя взысканія (стр. 248 сл.), относительно порядка сложенія казенныхъ недоимокъ (стр. 247), осносительно значенія статьи 18 Основныхъ Законовъ (стр. 212 сл.), относительно толкованія ст. 15 Основныхъ Законовъ и пункта 1) ст. 31 Учрежд. Госуд. Думы (стр. 154 сл.).

Но особенное значеніе имѣютъ, конечно, неправильныя толкованія основныхъ свойствъ Императорской власти. Они касаются и верховенства, и неограниченности, и самодер-

жавія власти Государя Императора. Относительно *верховенства* мы имѣемъ ученія, утверждающія, что оно принадлежитъ не Монарху, а государству (стр. 607 сл.), или закону (стр. 620 сл.). Здѣсь-же можно упомянуть контраверзы относительно значенія выраженія „верховный" (стр. 605 сл.), относительно Высочайшаго характера власти Монарха (стр. 540 сл.), относительно природы безотвѣтственности Монарха (стр. 544 сл.), относительно нормирующей дѣятельности Монарха, какъ исчерпывающей верховенство (стр. 531 сл.), относительно законодательной дѣятельности Монарха также, какъ исчерпывающей верховенство (стр. 542 сл.).

Переходя къ *неограниченности* власти Монарха, слѣдуетъ отмѣтить контраверзы: относительно ограниченности государственной власти вообще (стр. 632 сл.), относительно неограниченности власти и правового характера государства (стр. 658 сл.), относительно пониманія правового государства (стр. 224 сл.), относительно ограниченности власти Монарха (стр. 660 сл.), относительно ограниченій законодательной власти Монарха (стр. 130 сл.), относительно значенія всенародной присяги (стр. 716 сл.).

Наконецъ, особое развитіе получили неправильныя ученія относительно пониманія *Самодержавія* (стр. 797 сл.): Самодержавіе—верховенство (стр. 797 сл.),—Самодержавіе—неограниченность (стр. 799 сл.),—Самодержавіе—единодержавіе (стр. 803 сл.),—Самодержавіе—дуализмъ (стр. 809 сл.),—Самодержавіе—самоограниченность (стр. 810 сл.),—Самодержавіе—полнота власти (стр. 813 сл.),—Самодержавіе—внѣшняя независимость (стр. 817 сл.).—Сюда-же относится контраверза о делегированности власти Монарха (стр. 118 сл., 495 сл., 779 сл.).

Итакъ, предметомъ нашего изученія является власть русскаго Императора, или верховныя права Его, т. е., то, что проф. Романовичъ-Славатинскій называетъ „внутренними правами русскаго Императора" [1]). Вопросъ о преимуществахъ Монарха, почетныхъ и иныхъ, въ спеціальную область изслѣдованія не входитъ. Мы только слегка коснемся тѣхъ изъя-

1) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 161.

тій изъ общаго права, которыя создаютъ для Него исключительное личное положеніе. Къ преимуществамъ относятся, обыкновенно, безотвѣтственность, неприкосновенность, священный характеръ, содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ, дворъ, титулъ и регаліи. Это—„внѣшнія права", по выраженію проф. Романовича-Славатинскаго [1]). Различіе правъ отъ преимуществъ затрудненій не представляетъ и приблизительно одинаково формулируется учеными спеціалистами.

Проф. А. Д. Градовскій: „Мы различаемъ права и преимущества Императорской Власти. Подъ именемъ правъ мы различаемъ совокупность *коренныхъ аттрибутовъ верховной власти* вообще, независимо отъ данной формы правленія. Преимущества (прерогативы) суть *личныя привилегіи* Императора, какъ представителя верховной власти; слѣдовательно, существованіе этихъ преимуществъ и ихъ объемъ зависятъ отъ условій формы правленія, существующей въ Россіи" [2]).

Проф. В. В. Сокольскій: „Между привилегіями Монарха, обыкновенно, различаютъ права и преимущества. Подъ правами подразумѣваютъ совокупность функцій верховнаго права, сосредоточенныхъ въ рукахъ Монарха, а подъ преимуществами совокупность личныхъ привилегій Монарха" [3]).

Устройство Императорской власти мы оставляемъ также въ сторонѣ. Такимъ образомъ, тема изслѣдованія ограничивается если не узкими, то опредѣленными предѣлами. Приэтомъ, какъ уже указано выше, мы остановимся на дѣйствующемъ русскомъ правѣ, касаясь исторіи его лишь въ случаяхъ совершенной необходимости и нерѣдко лишь на основаніи трудовъ моихъ предшественниковъ, а права иностранныхъ государствъ—лишь въ формѣ общихъ замѣчаній, преимущественно о германской доктринѣ монархическаго принципа.

Нѣтъ надобности объяснять громадное значеніе предмета изслѣдованія. Верховная Власть представляетъ главное

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система, стр. 134.

[2]) Градовскій, Начала..., I, стр. 143.

[3]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 65.

отличіе публичнаго строя каждаго государства отъ государственныхъ порядковъ другихъ странъ. Всѣ особенности государственнаго устройства и управленія Россіи восходятъ именно къ отличительнымъ свойствамъ русскаго Самодержавія. Русское общество должно всесторонне уяснить себѣ одно изъ важнѣйшихъ своихъ достояній. Будучи созданіемъ болѣе, чѣмъ тысячелѣтней исторіи одного изъ величайшихъ и даровитѣйшихъ народовъ человѣчества, русская государственная форма представляетъ собой и крупнѣйшій общій интересъ. Мы должны подойти къ ней съ такими-же запросами, съ которыми обращаемся къ государственному устройству главныхъ народовъ, дѣлающихъ міровую исторію права. Мы должны постараться постигнуть ее, зная напередъ, что будемъ имѣть дѣло съ созданіемъ глубочайшаго жизненнаго значенія и богатѣйшаго юридическаго содержанія. Великій и свободный Русскій Народъ въ теченіе вѣковъ жилъ при этой формѣ правленія и было бы недостойнымъ отсутствіемъ уваженія по отношеніи къ нашимъ предкамъ и къ намъ самимъ, если бы мы, хотя одно мгновеніе, усумнились въ ея значеніи.

Приступивъ къ изученію нашего государственнаго строя безъ предвзятаго отрицательнаго отношенія, изслѣдователь вскорѣ убѣждается въ такихъ чертахъ его, которыя нерѣдко мало извѣстны общей теоріи государственнаго права. Это надо сказать въ особенности относительно психологическихъ: національныхъ и религіозно-нравственныхъ основъ русской Верховной Власти. Громадное общее значеніе имѣетъ, далѣе, одно изъ основныхъ понятій русскаго государственнаго права—самодержавіе Монарха, т. е. фактическій суверенитетъ, фактическое могущество, преимущественно нравственное, которое, получивъ признаніе въ публичномъ правѣ, обращается въ юридическій суверенитетъ, въ верховенство, нерѣдко называемое также просто суверенитетомъ. Фактическій суверенитетъ и верховенство—два основныя свойства каждой государственной власти. Особенности въ государственномъ устройствѣ разныхъ странъ объясняются въ значительной мѣрѣ особенностями того фактическаго суверенитета, на который опирается верховная власть. Фактическій суверенитетъ, на который опирается верховная власть Государя

Императора, исторически носитъ глубоко продуманное названіе Самодержавія. Въ виду всего этого статья 4 Основныхъ Законовъ, изд. 1906 г., гласящая: „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть. Повиноваться власти Его, не только за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“ представляетъ собой образцовую формулу государственной власти, именно съ точки зрѣнія современныхъ научныхъ требованій. Въ ней указываются какъ юридическій, такъ и фактическій суверенитетъ русскаго Монарха и отмѣчается одинъ изъ главныхъ элементовъ Царскаго самодержавія—религіозное освященіе его.

Къ сожалѣнію, большинство русскихъ юристовъ *не оцѣниваютъ дѣйствительныхъ достоинствъ русскаго государственнаго строя.* По справедливому замѣчанію Н. А. Захарова, «цѣлый рядъ нашихъ извѣстныхъ юристовъ съ Лазаревскимъ, Гессеномъ, Шалландомъ, Кокошкинымъ и др. во главѣ въ своихъ сочиненіяхъ игнорируютъ всякія особенности нашей конституціи. Однако, онѣ существуютъ и нуждаются въ освѣщеніи и изученіи“ [1]). Русскіе ученые „стремятся указывать на несовершенство и бѣдность нашихъ конституціонныхъ опредѣленій по сравненію съ теоріей и принципами различныхъ конституцій“ [2]). Встрѣчаются, впрочемъ, и исключенія:

„Какими бы несовершенствами ни отличалась современная русская конституція“, читаемъ мы у проф. В. В. Ивановскаго, „ея истинное достоинство состоитъ въ томъ, что *она результатъ народной жизни*; будучи октроирована, представляя даже и теперь непосредственно плодъ бюрократической работы, она все-же носитъ на себѣ несомнѣнные слѣды народнаго вліянія... этимъ она рѣзко отличается отъ всѣхъ предшествовавшихъ конституціонныхъ плановъ и проэктовъ“ [3]).

Небезъинтересно также замѣчаніе о нашей „конституціи“ одного изъ нѣмецкихъ изслѣдователей ея г. Шлезин-

---

[1]) Захаровъ, Система, стр. 7.

[2]) Захаровъ, Система стр. 144.

[3]) Ивановскій, Учебникъ... Изд. 4. стр. 329.

гера: „Den Theoretikern des Staatsrechts in Russland wie in Europa eröffnet sich hier *ein reiches wares Feld*“ [1]).

Наконецъ и въ особенности, слѣдуетъ упомянуть г. Захарова: „Конституція 23 апрѣля не заключаетъ въ себѣ такой грандіозной, планомѣрной перестройки государства, какая была, напримѣръ, задумана въ планѣ государственныхъ преобразованій Сперанскаго, она не провозглашала новыхъ идей, она лишь суммировала въ себѣ всѣ выработавшіеся практикой или обычаемъ основные государственные принципы и дарованныя до этого времени права и льготы. Быть можетъ, теоретики конституціонныхъ ученій и правы съ своей точки зрѣнія, не находя наши Основные Законы соотвѣтствующими какъ новѣйшимъ взглядамъ теоріи, такъ и принципамъ нѣкоторыхъ иныхъ конституціонныхъ государствъ, но наша конституція, все-таки, допускаетъ возможность дальнѣйшаго своего развитія и измѣненія, а вмѣстѣ съ тѣмъ, не идетъ въ разрѣзъ съ создавшимся народнымъ представленіемъ о государственномъ строѣ и не навязываетъ ему идей, не укоренившихся въ его сознаніи“ [2]). „Конституція, создаваемая для построенія по ея основаніямъ новаго государства, можетъ быть плодомъ отвлеченнаго теоретическаго творчества, но конституціи, опредѣляющія внутреннее строеніе государства существующаго, *должны считаться съ историческими актами, съ историческими принципами*, которыхъ нельзя отмѣнить однимъ взмахомъ пера, одними писанными нормами вновь созданныхъ основныхъ законовъ. Наша конституція 23 апрѣля, устанавливающая новый, по сравненію съ прошлымъ, порядокъ законодательства, новыя права гражданъ, соотвѣтствующія современнымъ культурнымъ требованіямъ, и по своему содержанію, и по формѣ изданія народна, хотя и нѣсколько своеобразна“ [3]). „Въ конституціи *долженъ отразиться народный духъ*, народныя вѣрованія, — тогда конституція будетъ обладать присущимъ ей свойствомъ—неизмѣняемостью“ [4]).

---

[1]) Schlesinger, Die Verfassungsreform... S. 423.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 124.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 125-126.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 112.

Изложеніе наше мы раздѣляемъ *на 2 части*. Сначала остановимся на отдѣльныхъ верховныхъ полномочіяхъ Русскаго Императора, а засимъ выяснимъ существо Верховной Самодержавной Власти. Мы начинаемъ съ разсмотрѣнія проявленій Императорской Власти и затѣмъ только переходимъ къ изученію существа ея для того, чтобы дать возможность приступить къ чтенію основныхъ главъ нашей работы съ достаточнымъ запасомъ положительныхъ данныхъ. Главную часть изслѣдованія представляютъ именно очерки, посвященные верховенству, неограниченности и самодержавію Царской власти. Что касается очерковъ, въ которыхъ изучается верховное управленіе, законъ и Высочайшій указъ, то они должны, преимущественно, дать матеріалы для основныхъ обобщеній и ученій. Поэтому въ нѣкоторыхъ своихъ частяхъ эти два очерка носятъ нѣсколько отрывочный характеръ.

Не мѣшаетъ сдѣлать еще одно поясненіе. Устанавливая начала русскаго государственнаго строя, я хотѣлъ представить теорію русскаго Самодержавія, какъ результатъ трудовъ всѣхъ моихъ предшественниковъ въ обработкѣ этой темы. Поэтому, гдѣ только возможно, я предоставляю такъ сказать, слово другимъ изслѣдователямъ русскаго государственнаго права и, объединяя ихъ мысли на схемѣ моего труда, ихъ совокупнымъ голосомъ доказываю правильность принятыхъ мною основныхъ положеній. Мнѣ пришлось иногда, по необходимости, дѣлать большія выдержки изъ трудовъ разныхъ лицъ. Пусть эти цитаты будутъ приняты, какъ дань моего уваженія трудамъ почтенныхъ ученыхъ!

Мнѣ казалось, что, какъ бы ни были, съ перваго взгляда, различны ученія о русской Верховной Власти, они, если исходятъ изъ дѣйствительнаго желанія истины, должны не противорѣчить другъ другу, но лишь дополнять одно другое. Если конституція не есть дѣло одной какой либо эпохи или отдѣльнаго лица, то и правильное ученіе о ней могутъ дать лишь наблюденія и обобщенія всѣхъ изслѣдователей. Мнѣ хотѣлось доказать, что то построеніе Императорской власти, которое развивается въ настоящей книгѣ, опирается на господствующія въ русской литературѣ воззрѣнія, на *opinio doctorum*.

Между теоріями, которыя высказывались разными лицами, мы, дѣйствительно, постоянно находимъ сходство, *нерѣдко тождество.* Нерѣдко однѣ и тѣ-же мысли высказываются даже одними и тѣми-же словами. Конечно, нѣкоторые вопросы въ предшествующей литературѣ были болѣе разработаны, другіе менѣе, а многіе и вовсе не были затронуты, но, въ общемъ, между воззрѣніями большинства изслѣдователей, особенно національнаго направленія, замѣчается удивительная близость... Приэтомъ, я беру для освѣщенія вопроса ученія нетолько признанныхъ столповъ науки права, но и заурядныхъ толкователей нашего государственнаго строя. Нерѣдко труды этихъ послѣднихъ имѣютъ въ моихъ глазахъ даже особую цѣнность, такъ какъ, не будучи направлены на ложный путь предвзятыми теоретическими предпосылками, онѣ болѣе вѣрно выражаютъ правоубѣжденіе Русскаго Народа, а слѣдовательно и дѣйствительное положеніе дѣла [1]).

Отмѣчу, въ заключеніе, *замѣчательнѣйшія ученія*, получившія особо подробное или талантливое развитіе и долженствующія, по моему мнѣнію, лежать въ основаніи ученія о власти В с е р о с с і й с к а г о И м п е р а т о р а: ученія г. *Авалова* о законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія (стр. 277 сл.), о церковномъ управленіи (стр. 174 сл.), о военномъ управленіи (стр. 500 сл.), о высшемъ авторитетѣ Высочайшихъ указовъ (стр. 499 сл.);—ученія *Аксакова:* о неограниченной свободѣ власти Ц а р я и неограниченной свободѣ мнѣнія земли (стр. 746 сл.) и объ историческомъ и народномъ значеніи Самодержавія (стр. 829, 836);—ученія г. *Алексѣева* объ исторической Царской власти (стр. 786), о неогра-

---

[1]) Цитируемыя сокращено въ примѣчаніяхъ работы разныхъ авторовъ именно тѣ, которыя подробно указаны въ спискѣ литературныхъ пособій въ концѣ книги. Учебникъ по программѣ профессора С.-Петербургскаго Университета И. А. Ивановскаго, обыкновенно, цитируется: учебникъ И. А. И—аго. Тѣ немногіе случаи, когда мнѣ пришлось пользоваться не подлинниками, всегда указаны.

Всюду въ книгѣ распредѣленіе текста, курсивъ и пр. мои. Ссылки на страницы этого моего труда имѣютъ въ виду его отдѣльное изданіе, а не текстъ, напечатанный въ запискахъ Императорскаго Новороссійскаго Университета.

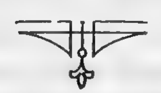
ниченности верховной власти (стр. 628 сл.), о взаимномъ отношеніи верховнаго управленія и законодательства (стр. 110 сл.) и изложеніе имъ германской доктрины монархическаго принципа (стр. 364 сл., 678 сл., 791 сл.); — ученіе г. *Башмакова* о значеніи Царской власти для объединенія Славянства (стр. 185 сл., 573 сл.);—замѣчаніе г. *Вязигина* объ учредительной власти Государя Императора (стр. 434 сл);—разъясненія гр. *Витте* относительно исторіи кодификаціи статей 14 и 96 Основныхъ Законовъ (стр. 158 сл.) и относительно штатовъ Генеральнаго Штаба морскаго вѣдомства (стр. 317 сл.); — замѣчанія г. *Грибовскаго* о юридической природѣ правъ Монарха по статьямъ 14, 96 и 97 (стр. 283, 496 сл.); — ученіе г. *Градовскаго* относительно закономѣрности государственнаго строя Россіи (стр. 645 сл.);—толкованіе г. *Дейтрихомъ* выраженія ст. 87: „чрезвычайныя обстоятельства“ (стр. 402 сл.);—ученія г. *Д. Х.**** о русскомъ Царѣ (стр. 743 сл.), объ абсолютизмѣ и его отличіи отъ самодержавія (стр. 750 сл.) и о національныхъ основахъ Царской власти (стр. 846); — ученіе *г. Захарова* о Самодержавной власти (стр. 33 сл.) и его-же цѣнныя справки по практикѣ дѣйствующаго русскаго права (стр. 268, 470, 509 сл.);—замѣчанія *В. Д. Каткова* о Царѣ, какъ великомъ подвижникѣ (стр. 715) и о Царскомъ подвигѣ (стр. 848);—сопоставленіе *М. Н. Катковымъ* природы власти верховной и власти подчиненной (стр. 548 сл.);—ученіе г. *Карамзина* о русскомъ характерѣ и духѣ государственномъ (стр. 747 сл.);—ученіе г. *Котляревскаго* о положеніи, которое занимаетъ Государственная Дума въ государственномъ строѣ Россіи (стр. 295, 677 сл.);—ученіе г. *Коркунова* о верховномъ управленіи (стр. 41 сл., 152 сл., 107);—толкованіе г. *Куплеваскимъ* природы русскаго государственнаго строя (стр. 883, 898 сл.);—ученіе г. *Муромцева* о терминѣ „законъ“ (стр. 265 сл.);—разборъ *бар. Нольде* правильности исключенія въ кодификаціонномъ порядкѣ статьи 162 Учрежд. Министерствъ (стр. 347 сл.);—ученіе г. *Пихно* объ особомъ порядкѣ законодательства (стр. 286 сл.);—ученіе г. *Побѣдоносцева* о волѣ народной (стр. 612 сл.);—ученіе г. *Половцова* о самодержавно-представительномъ строѣ (стр. 883);—ученіе г. *Романовича-Славатинскаго* о коронованіи (стр. 719, 720 сл., 772);—уче-

ніе г. *Розанова* о Царѣ-стражѣ горизонтовъ (стр. 580 сл.);— критика г. *Столыпинымъ* права законодательныхъ установленій запрашивать правительство по дѣламъ свойства законодательнаго (стр. 480); — ученія г. *Семенова* о религіозно-нравственныхъ основахъ Самодержавія (стр. 731 сл.) и о законности (стр. 647 сл.); — ученія г. *Тихомирова* о Царской прерогативѣ (стр. 37 сл.), о распредѣленіи дѣлъ между Верховной Властью и властями подчиненными (стр. 597 сл.), о національномъ характерѣ Царской власти (стр. 745 сл.), объ этической природѣ Самодержавія (стр. 733 сл.) и о Монархѣ, какъ третейскомъ судіѣ соціальныхъ столкновеній (стр. 569 сл.);—ученіе г. *Хомякова* о происхожденіи церковной власти русскаго Монарха (стр. 165 сл.); — ученія г. *Черняева* о національномъ значеніи наслѣдственной монархической власти (стр. 692 сл., 696) и о свободномъ подчиненіи Самодержцу (стр. 834); толкованіе г. *Шрейберомъ* права запроса при скрѣпѣ (стр. 462 сл.) и пр., и пр.

Приведенный перечень, далеко не полный, примѣчательныхъ ученій о русской Императорской власти показываетъ, что заложены уже многіе *крѣпкіе устои* для построенія ея существа. Мы не могли не отдать этому должнаго и избрали, такимъ образомъ, особый способъ изложенія изслѣдованія не безъ основанія. Въ этомъ также объясненіе того, что авторъ рѣшилъ посвятить свои силы изученію столь важнаго вопроса русскаго государственнаго права, не смотря на то, что имѣются, конечно, многія гораздо болѣе подготовленныя для сего лица. Прежде всего, казалось, надо собрать и установить то, что уже сдѣлано по данному вопросу. Эту задачу авторъ и ставилъ себѣ, главнымъ образомъ. Дальнѣйшую ступень должно составлять построеніе теоріи русскаго самодержавія.

При чтеніи различныхъ изслѣдованій, въ томъ числѣ, конечно, и этой книги, надо постоянно имѣть въ виду *недостаточность юридическаго языка*, при этомъ какъ языка законодательныхъ сборниковъ, такъ и, и даже въ особенности, языка ученыхъ изслѣдованій. Проявляется она, между прочимъ, въ томъ, что одно и то-же слово употребляется въ разныхъ смыслахъ, большею частью въ 2 смыслахъ: широкомъ и

узкомъ. Такъ, терминъ: „самодержавіе“ употребляется, даже въ Сводѣ Законовъ, для обозначенія русской формы государственнаго устройства вообще и для обозначенія фактическаго суверенитета Монарха спеціально. Терминъ „суверенитетъ“ обычно значитъ верховенство Монарха, но иногда для обозначенія послѣдняго употребляютъ выраженіе „юридическій суверенитетъ“, противополагая его „фактическому суверенитету“, или фактическому могуществу Монарха. Слово „законъ“ употребляется или въ матеріальномъ смыслѣ и тогда оно прилагается къ каждой юридической нормѣ, исходящей отъ Верховной Власти, или въ формальномъ смыслѣ, указанномъ статьей 86 Основныхъ Законовъ. Выраженіе „исполнительная власть“ значитъ или только административная власть, или одновременно и административная и судебная власть. Выраженія „представлять“, „представитель“, „представительство“ и проч. употребляется или для обозначенія органической связи Монарха или членовъ законодательныхъ палатъ съ народомъ, или для указанія на особыя юридическія полномочія, предоставляемыя Монарху или палатамъ выступать отъ имени государственнаго цѣлаго. Сообразно съ этимъ „представительный строй“ иногда означаетъ то-же, что строй конституціонный, въ монархіяхъ — строй ограниченной монархіи, а иногда строй, въ которомъ Монархъ, оставаясь единственнымъ обладателемъ верховенства, отправляетъ свою законодательную власть, хотя бы въ той ея части, которую можно назвать „подчиненнымъ законодательствомъ“, при извѣстномъ участіи выбранныхъ отъ населенія лицъ. Эти и другія колебанія правового словоупотребленія надо постоянно имѣть въ виду, чтобы правильно оцѣнивать тѣ или другія ученія или постановленія нашихъ законовъ.



ОЧЕРКЪ I.

Верховное Управленіе.

ГЛАВА I.

Полнота государственной власти.

Содержаніе.—Выраженія, обозначающія власть Государя Императора. — Статья 10 новыхъ Основныхъ Законовъ и статья 80—старыхъ.—Значеніе выраженія „государственное управленіе". — Пониманіе его, какъ власти исполнительной. —Значеніе выраженія „во всемъ объемѣ".

Для обозначенія власти Государя Императора [1]) новые Основные Законы, какъ и законы старые, употребляютъ два выраженія: 1) *верховная самодержавная власть* [2]) и 2) *власть управленія* [3]). Первое выраженіе отмѣчаетъ внутреннія существенныя свойства императорской власти, второе разсматриваетъ ее въ ея внѣшнемъ проявленіи, въ дѣйствіи. Остановимся сначала на разсмотрѣніи основныхъ проявленій принадлежащей Государю Импера-

---

[1]) Вопросъ о верховныхъ правахъ русскаго Императора былъ предметомъ моей статьи въ журналѣ: Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirthschaftslehre, 1907, и публичнаго чтенія въ Одесскомъ Академическомъ Клубѣ 18 марта 1912 г.

[2]) Основные Законы, статья 4.—То же выраженіе находимъ въ старыхъ Основныхъ Законахъ, изд. 1892 г.: „верховная власть" (статья 1), „власть верховная и самодержавная" (статья 2).

[3]) Основные Законы, статья 10.—Основные Законы, изд. 1892 г. статья 80.

тору власти. Изученіе существа ея составитъ предметъ второй половины настоящаго труда (очерки III, IV и V).

Статья 10 дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ гласитъ: „*Власть управленія во всемъ ея объемѣ* принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго". Въ этомъ постановленіи особенно надлежитъ выяснить смыслъ: слова „управленіе" и выраженія „во всемъ ея объемѣ".

Приведенное постановленіе статьи 10, какъ и вся статья, перенесены изъ нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ, но въ нихъ оно имѣло менѣе ясную форму, а именно тамъ мы читаемъ: „Власть управленія *во всемъ ея пространствѣ* принадлежитъ Государю". Выраженіе „во всемъ ея пространствѣ" истолковано, такимъ образомъ, въ новыхъ законахъ въ двухъ смыслахъ: географическомъ („въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго") и въ отношеніи объема полномочій Императора („во всемъ ея объемѣ"). Въ этомъ отношеніи Н. А. Захаровъ совершенно справедливо замѣчаетъ, что „понятіе этой послѣдней—т. е. „власти управленія — было присуще старымъ Основнымъ Законамъ, сохранило оно свое имя и въ настоящихъ, принявъ лишь болѣе опредѣленную форму, нежели это было раньше"[1]).

Не смотря на нѣкоторую неясность редакціи, статья 80 старыхъ Основныхъ Законовъ понималась изслѣдователями русскаго государственнаго права въ томъ именно смыслѣ, который имѣетъ статья 10 новыхъ. Такъ, положимъ, проф. Градовскій, сближая, согласно словоупотребленію нашего Свода, понятія государственной власти и власти управленія, писалъ: „Права *государственной власти*, во всемъ ихъ объемѣ, принадлежатъ Государю Императору. Нѣтъ той сферы *управленія*, которая бы не была подчинена его самодержавію"[2]).

Выраженіе „управленіе" *въ старыхъ нашихъ законахъ* обнимало *всѣ проявленія государственной власти*. Одинъ изъ талантливѣйшихъ изслѣдователей науки государственнаго

---

[1]) Захаровъ, Система.., стр. 212—213.

[2]) Градовскій. Начала русскаго государственнаго права. Т. I, стр. 143.

права проф. Коркуновъ училъ: „Наши Основные Законы, подводя *всѣ разнообразные акты государственнаго властвованія* подъ понятіе управленія, различаютъ *управленіе* двоякаго рода: верховное и подчиненное“ [1]).

Дѣйствительно, выраженіе „управленіе“ появилось, какъ извѣстно, впервые въ статьяхъ 80 и 81 старыхъ Основныхъ Законовъ, помѣщавшихся въ раздѣлѣ 1 дѣленіи IX, озаглавленномъ „О власти верховнаго управленія“. Въ статьяхъ этихъ говорилось объ общемъ понятіи „управленія“, или, какъ гласила статья 80, о „власти управленія во всемъ ея пространствѣ“ и объ его подраздѣленіяхъ „управленіи верховномъ“ и „управленіи подчиненномъ“. Къ первому относилась и законодательная власть. Ко второму административная и судебная. При такихъ условіяхъ не можетъ быть серьезнаго спора о томъ, что общее понятіе „власть управленія“ обнимало въ нашихъ старыхъ законахъ *всю вообще государственную дѣятельность*, или власть. Въ этомъ именно смыслѣ и толковали наше законодательство различные изслѣдователи.

Въ частности, что касается отнесенія къ верховному управленію власти законодательной, мы находимъ слѣдующія свидѣтельства. Проф. Коркуновъ писалъ: „Основные Законы знаютъ одну только власть верховнаго управленія, *не противополагая ей вовсе особой власти законодательной*“ [2]).

То же самое говорилъ въ свое время проф. В. В. Ивановскій: „Къ числу правъ, осуществляемыхъ русскимъ Императоромъ непосредственно, принадлежатъ: *права законодательныя*, административныя и судебныя. Нашъ законъ (ст. 80 и 81 Осн. Зак.) называетъ эту дѣятельность Императора *верховнымъ управленіемъ*“ [3]).

А также г. Энгельманъ: „Angelegenheit der obersten (souveränen) Verwaltung ist a) Alles was den Erlass *eines neuen Gesetzes* erfordert“ [4]).

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 3.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. 2, стр. 5.

[3]) Ивановскій. Русское Государственное Право, т. I, с. 85.

[4]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 13.

Подобное словоупотребленіе не представляетъ собой ничего необычнаго съ точки зрѣнія общей *теоріи государственнаго права.* Такой авторитетъ науки не только русскаго, но и общаго государственнаго права, какъ только что цитированный проф. Градовскій, писалъ: „Ученіе о государственномъ управленіи есть ученіе объ *осуществленіи верховныхъ правъ*, принадлежащихъ государственной власти, и тѣхъ цѣлей государства, къ достиженію которыхъ оно стремится“ [1].

У другаго изслѣдователя русскаго дореформеннаго строя, проф. Сокольскаго, мы читаемъ: „Управленіе государственное есть *преслѣдованіе государствомъ поставленныхъ имъ для себя цѣлей.* Въ обширномъ смыслѣ этого слова сюда принадлежатъ и законодательная, и полицейская, и финансовая, и судебная дѣятельность государства, равнымъ образомъ, его дѣятельность по отношенію къ церкви“ [2].

Въ объяснительной запискѣ къ проекту новаго Уголовнаго Уложенія развивалась та же самая мысль: „Жизнь государственнаго организма, направленная къ осуществленію цѣлей государства, т. е., къ охранѣ и содѣйствію всестороннему, матеріальному и политически—соціальному развитію какъ всего государства, какъ и отдѣльныхъ его членовъ, находитъ свое выраженіе въ *управленію государствомъ, въ обширномъ смыслѣ этого слова*“ [3].

Такое же значеніе имѣетъ это выраженіе и въ языкѣ современныхъ государственныхъ актовъ. Такъ, положимъ, въ манифестѣ 18 февраля 1905 г. говорится: „Ослѣпленные гордынею злоумышленные вожди мятежнаго движенія дерзновенно посягаютъ на освященные Православною Церковью и утвержденные законами основные устои Государства Россійскаго, полагая, разорвавъ естественную связь съ прошлымъ, разрушить существующій государственный строй и, вмѣсто онаго, учредить *новое управленіе страною на началахъ, Отечеству Нашему несвойственныхъ*“.

---

[1] Градовскій, Начала..., II, стр. 1.

[2] Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 232.

[3] Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи и объясненія къ нему. Т. VIII. Спб. 1897. стр. 3.

Нѣтъ рѣшительно никакого основанія для того, чтобы предполагать, что въ новыхъ Основныхъ Законахъ оно получило какое-либо другое значеніе. Въ дальнѣйшемъ мы убѣдимся въ этомъ, въ настоящее же время, прежде чѣмъ идти дальше, не мѣшаетъ, однако, отмѣтить, что изслѣдователи нашихъ новыхъ Основныхъ Законовъ обычно придаютъ выраженію статьи 10 „управленіе" не то значеніе, которое оно всегда имѣло въ нашемъ правѣ, а то, которое свойственно наукѣ такъ называемаго административнаго права, причемъ полагаютъ, что этотъ старинный уже терминъ русскаго права представляетъ собой не болѣе, какъ *переводъ нѣмецкаго слова Verwaltung*, или французскаго administration. Остановимся на двухъ примѣрахъ.

Въ курсѣ государственнаго права проф. Шалланда читаемъ: „Монарху принадлежитъ *исполнительная власть*. „*Власть управленія* во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго" [1]). Та же мысль развивается въ лекціяхъ привать-доцента Лазаревскаго:

„Въ настоящее время та идея, что король есть *глава исполнительной или правительственной власти*, понимается и новѣйшими конституціями, и въ литературѣ, не въ томъ смыслѣ, что король есть только глава этой власти, а въ томъ смыслѣ, что эта власть вся цѣликомъ находится въ его рукахъ. Эта же точка зрѣнія проведена и *въ нашихъ Основныхъ Законахъ*, гдѣ въ ст. 10 говорится, что „*власть управленія* во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго" [2]). „Очевидно, „нераздѣльно" (или „во всемъ объемѣ", по словамъ ст. 10 Осн. Зак.) принадлежащая Государю *власть правительственная* противополагается власти законодательной, осуществляемой Государемъ „въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и съ Государственною Думою", раздѣляющими эту власть съ Государемъ" [3]).

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 83.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, с. 157.

[3]) Лазаревскій, Лекціи.., I, стр. 166.

Въ дальнѣйшемъ мы не разъ встрѣтимся съ тѣми *безисходными затрудненіями* въ пониманіи нашихъ Основныхъ Законовъ и *явно неправильными толкованіями ихъ*, которыя неизбѣжны при подобномъ толкованіи смысла даннаго термина. Здѣсь же остановимся только на двухъ соображеніяхъ противъ подобнаго пониманія даннаго термина.

Во первыхъ, нѣсколько забѣгая впередъ, отмѣчу, что въ новыхъ законахъ верховное управленіе, попрежнему, является только видомъ государственнаго управленія вообще. Причемъ, даже бѣглое ознакомленіе со статьями, говорящими о верховномъ управленіи, должно показать, что дѣло идетъ въ нихъ, въ общемъ, не объ администраціи, а именно *о верховенствѣ*. Такъ соотвѣтствующія постановленія понимались и раньше. Разсмотрѣвъ, ихъ проф. Сокольскій писалъ:

„Всѣ, только что исчисленныя, права суть права верховнаго управленія по самому своему существу, такъ какъ они находятся въ ближайшей связи съ законодательной дѣятельностью, и въ нихъ, какъ и въ законодательствѣ, проявляются... *существенные аттрибуты государственнаго верховенства*" [1]). Такимъ образомъ, уже въ виду этого одного обстоятельства, родовое понятіе, къ которому относится верховное управленіе, какъ его видъ, никакъ не можетъ быть отождествляемо съ понятіемъ администраціи.

Во вторыхъ, и въ особенности, обращу вниманіе на то, что наше законодательство дѣйствительно знаетъ понятіе исполнительной власти, но, когда рѣчь идетъ о ней, напр., объ исполнительной власти Императора, наши законы прямо и говорятъ *о верховной исполнительной власти* [2]). Къ этому вопросу мы также еще возвратимся.

Не смотря на несостоятельность разобраннаго толкованія перваго положенія статьи 10, оно является нынѣ господствующимъ, не вызывая даже, обыкновенно, сомнѣнія въ его правильности, Изъ новѣйшихъ учебниковъ русскаго

---

[1]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 94.

[2]) Учрежденія Министерствъ, статья 152 (т. I, ч. 2., Св. Зак).

государственнаго права къ нему склоняются и проф. В. М. Грибовскій[1], и проф. В. В. Ивановскій[2], и прив.-д. В. М. Устиновъ[3]. Повидимому, въ виду явной невозможности провести разбираемую точку зрѣнія при объясненіи нашего законодательства, дѣлается, впрочемъ, попытка расширить ее.

Г. Устиновъ утверждаетъ, именно, что „область управленія охватываетъ всю дѣятельность правительства, которая совершается *внѣ участія парламента*“[4]. Такимъ образомъ, повидимому, управленіе обнимаетъ собой дѣятельность исполнительную, дѣятельность судебную и даже правообразующую, поскольку правообразованіе совершается путемъ Высочайшаго указа, а не закона. Къ сожалѣнію, г. Устиновъ не приводитъ никакихъ соображеній въ пользу подобнаго толкованія понятія управленія. Думается, что ихъ вообще нѣтъ и что это ученіе также не можетъ быть принято.

Съ ученіемъ этого автора можно, пожалуй, сопоставить слѣдующее замѣчаніе г. Захарова: „Назвать всю власть, именуемую Основными Законами властью управленія, властью исполнительной... было бы... несоотвѣтствующимъ *фактическому положенію вещей*“[5]. Это—чуть ли не единственное прямое возраженіе противъ укоренившагося невѣрнаго пониманія одного изъ важнѣйшихъ терминовъ нашего права.

Столь же невѣрно толкуется нерѣдко и другое изъ вышеозначенныхъ выраженій перваго положенія статьи 10, именно „во всемъ объемѣ“. Выраженіе это означаетъ, конечно, въ полномъ объемѣ, или составѣ, вполнѣ, т. е., отмѣчаетъ полноту власти. Совершенно непонятно, какимъ образомъ можно было бы толковать его въ какомъ либо другомъ смыслѣ. Въ частности, возможно-ли допустить, что „во всемъ объемѣ“ означаетъ „*нераздѣльно*“, какъ то думаетъ г. Ла-

---

1) Грибовскій, Государственное устройство..., стр. 64.

2) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 394.

3) Устиновъ, Русское государственное право, стр. 7.

4) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 8.

5) Захаровъ, Система..., стр. 266.

заревскій [1]). Нѣтъ рѣшительно никакого основанія вмѣсто выраженія, смыслъ котораго совершенно ясенъ, подставлять другое, которое въ языкѣ современныхъ государственныхъ актовъ имѣетъ условный смыслъ и употребляется, какъ мы увидимъ дальше, для обозначенія того, что въ области верховнаго управленія Государь Императоръ дѣйствуетъ безъ участія законодательныхъ установленій.

Отсюда могло бы получиться лишь искаженіе смысла статьи 10 и, прежде всего, смѣшеніе понятій „управленіе", „верховное управленіе" и „подчиненное управленіе", что мы и видимъ у цитированнаго автора. Въ результатѣ оказалась бы потеря необходимѣйшихъ понятій нашего законодательства и, какъ слѣдствіе, возможность давать многимъ основнымъ началамъ послѣдняго невѣрныя толкованія. Такимъ только путемъ возможно объяснить, хотя бы, слѣдующее ученіе В. В. Ивановскаго.

„Всякое управленіе, а слѣдовательно и верховное, есть государственная дѣятельность, основанная на законахъ; слѣдовательно, *принципіальная разница между верховнымъ управленіемъ*, какъ непосредственной дѣятельностью Государя, *и подчиненымъ управленіемъ*, какъ дѣятельностью всѣхъ прочихъ установленій, дѣйствующихъ на основаніи закона, въ настоящее время уничтожается" [2]). Примѣръ подобнаго смѣшенія мы видимъ также въ слѣдующихъ словахъ члена Государственной Думы В. А. Маклакова.

„*Актъ верховнаго управленія*, по юридической конструкціи, равносиленъ *акту управленія подчиненнаго*; если мы вправѣ запрашивать объ обязательныхъ постановленіяхъ, незаконно изданныхъ, не ожидая никакихъ дѣйствій по этому обязательному постановленію, то точно такъ же мы можемъ запрашивать объ актѣ верховнаго управленія, если мы имѣемъ право сказать, что онъ изданъ въ незаконномъ порядкѣ" [3]).

Интересно, что въ той же книгѣ, но нѣсколь-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи... I, стр. 166.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., 2 изд., стр. 195.

[3]) Маклаковъ. Засѣданіе Государственной Думы 28 IV 1910 г., Отчетъ, стр. 197.

кими страницами выше [1]), г. Лазаревскій толковалъ разбираемое выраженіе въ смыслѣ *„вся цѣликомъ"*, т. е., въ смыслѣ, единственно возможномъ. На страницѣ 157 своихъ лекцій онъ, повидимому, не уяснилъ еще себѣ то, что стало ему ясно на стр. 166, а именно необходимость для его конструкціи императорской власти придать искусственное толкованіе указаному выраженію. Неудобство этого термина для господствующихъ конструкцій отмѣчаетъ и проф. Шалландъ: „Въ юридическомъ отношенія *несовсѣмъ вѣрно* утвержденіе статьи 10, что власть управленія *„во всемъ объемѣ"* принадлежитъ Государю Императору" [2]). Впрочемъ, какъ мы увидимъ дальше, онъ имѣетъ притомъ въ виду другія соображенія, чѣмъ г. Лазаревскій.

Такимъ образомъ, по отношенію къ двумъ изъ основныхъ выраженій приведеннаго выше положенія статьи 10 прибѣгаютъ, въ сущности, къ одному и тому же пріему: *къ замѣнѣ одного выраженія* и, слѣдовательно, понятія,—*другимъ*. Вмѣсто выраженія „во всемъ ея объемѣ" предлагаютъ читать „нераздѣльно", а вмѣсто „власти управленія" — „исполнительная власть". Это, по меньшей мѣрѣ, идетъ дальше общепринятыхъ въ наукѣ пріемовъ толкованія положительнаго права.

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 157.

2) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 83.

ГЛАВА II.

Верховный обладатель государственной власти.

Содержаніе.—Основное начало стараго и новаго русскаго государственнаго строя.—Прежніе толкователи этого начала.—Современные.—Теорія приватъ-доцента Лазаревскаго.—Монархическій принципъ.

Данныя и соображенія, приведенныя въ главѣ 1, показываютъ, что по дѣйствующимъ Основнымъ Законамъ выраженіе „власть управленія", или „власть государственнаго управленія" обозначаетъ то-же самое, что и выраженіе „верховная самодержавная власть", т. е., всю полноту государственной власти, и что эта *власть принадлежитъ* Государю Императору. Всѣ проявленія ея возводятся къ Его государственной дѣятельности. Это въ равной мѣрѣ распространяется на все государство, т. е., и на Финляндію. „Эта власть государства—власть управленія—принадлежитъ во всемъ ея пространствѣ Государю" [1]).

Таковъ принципъ, *основное положеніе* русскаго государственнаго права, занесенное въ Основные Законы и вполнѣ отвѣчающее правоубѣжденію русскаго народа. Только это положеніе можетъ объединить *въ стройное цѣлое наши Основные Законы.* Только уяснивъ себѣ все значеніе этого начала, мы можемъ понять наше государственное право, какъ систему, въ которой объединяются и историческое наслѣдіе, и нововведенія недавнихъ лѣтъ. Это постановленіе статьи 10 Основныхъ Законовъ имѣетъ дѣйствительно основное зна-

---

[1]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи и объясненія къ нему. Т. VIII. Спб. 1897. Стр. 3—4.

ченіе для нашего государственнаго строя. Къ сожалѣнію, оно недостаточно оцѣнено и невполнѣ понято не только изслѣдователями обновленнаго строя, но даже руководителями нашей внутренней политики.

Указаніе приватъ-доцента Лазаревскаго, что статьи 80 и 81 старыхъ Основныхъ Законовъ (а слѣдовательно и статья 10 новыхъ) *„не вытекали изъ существовавшаго законодательства“* [1]), не можетъ, конечно, подорвать ихъ значенія. Если подъ этими статьями нельзя сдѣлать точной ссылки на законодательные акты, которые послужили имъ непосредственнымъ источникомъ, онѣ вѣрно выражаютъ основной смыслъ русскаго государственнаго строя и именно вытекаютъ изъ него. Статей, подъ которыми нельзя сдѣлать точной ссылки на опредѣленные законодательные акты, откуда онѣ заимствованы, въ Сводѣ Законовъ немало. Послѣ того же, какъ статья 80 перешла въ Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. въ качествѣ статьи 10, а засимъ и въ Сводъ Законовъ, нельзя утверждать и того, что въ данномъ случаѣ послѣдній не имѣетъ подъ собой опредѣленнаго законодательнаго акта.

Оставаясь на почвѣ указанныхъ общихъ опредѣленій нашихъ законовъ, нельзя усмотрѣть никакого различія между формулами императорской власти *въ старыхъ Основныхъ Законахъ и въ законахъ новыхъ*. Какъ тѣ, такъ и другіе постановляютъ, что Государю Императору принадлежитъ полнота государственной власти. Во избѣжаніе недоразумѣнія слѣдуетъ, впрочемъ, сдѣлать одну оговорку.

Въ статьѣ 1 старыхъ Основныхъ Законовъ власть Всероссійскаго Императора называлась также *„неограниченной“*. Первое положеніе статьи 1 гласило: „Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный“. Въ дѣйствующемъ правѣ этотъ предикатъ болѣе не встрѣчается. Но отсюда нельзя дѣлать вывода, что старые наши законы давали другое опредѣленіе императорской власти, чѣмъ новые [2]). При наличности двухъ

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, с. 164.

[2]) См. дальше очеркъ IV, Неограниченность.

остальныхъ указанныхъ предикатовъ употребленіе или неупотребленіе прилагательнаго „неограниченный" ничего въ существѣ дѣла измѣнить не можетъ. Объ этомъ еще будетъ подробная рѣчь впереди. Во всякомъ случаѣ, и старые законы употребляли этотъ предикатъ не всегда, а только тогда, когда императорская власть не характеризовалась, какъ верховная. Такъ, во второмъ положеніи той же 1 статьи и во 2 статьѣ этихъ законовъ выраженіе „неограниченный" не употреблено потому, что власть названа уже „верховной".

Въ полномъ согласіи съ нашимъ законодательствомъ всегда понималась, а нерѣдко и теперь понимается власть Всероссійскихъ Императоровъ и авторитетнѣйшими *толкователями* русскаго права. Начнемъ съ писавшихъ до 1905 г.

Екатерина Великая утверждала: „Государь есть самодержавный; ибо никакая другая, какъ только *соединенная въ Его особѣ власть* не можетъ дѣйствовати сходно съ пространствомъ толь великаго государства" [1]).

Графъ Сперанскій училъ: „Имперія Россійская есть монархія, въ коей *всѣ стихіи державнаго права* соединяются *въ особѣ* Императора, онѣ соединяются *во всей полнотѣ* ихъ и пространствѣ и, слѣдовательно, имперія есть чистая монархія" [2]).

Перифразъ этого положенія находимъ въ учебникѣ проф. Сокольскаго: „*Всѣ стихіи* державнаго права, *всѣ функціи* верховенства сосредоточиваются въ рукахъ Государя Императора" [3]).

Проф. Градовскій развивалъ подобныя-же мысли: „Во всякомъ государствѣ какое либо учрежденіе сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ *всю полноту верховной власти*. Оно является источникомъ всякой власти и всѣ прочія установленія дѣйствуютъ его именемъ и по его полномочію" [4]). „Права государственной власти, во всемъ ихъ объемѣ, принадлежатъ Государю Императору. Нѣтъ той сферы

---

[1]) Наказъ, глава II § 9.—Чечулинъ, Наказъ..., стр. 3.

[2]) Гр. Сперанскій, Руководство..., с. 49.

[3]) Сокольскій, Русское Государственное право, с. 65.

[4]) Градовскій, Начала.., I, стр. 144.

управленія, которая бы не была подчинена Его самодержавію"[1]).

Проф. Коркуновъ писалъ: „Права М о н а р х а, какъ субъекта государственнаго отношенія, опредѣляется тѣмъ, что онъ есть глава государства. Въ его рукахъ видимымъ образомъ *сосредоточиваются всѣ различные элементы государственной власти.* Онъ имѣетъ право участвовать въ распоряженіи всѣми проявленіями государственной власти. Въ этомъ смыслѣ можно сказать, что въ имперіи ни одинъ актъ государственной власти не совершается помимо или противъ воли М о н а р х а"[2]). „Будетъ ли монархъ абсолютнымъ или ограниченнымъ властителемъ, онъ, все-таки, имѣетъ право участвовать, такъ или иначе, во всѣхъ проявленіяхъ государственной власти, что и придаетъ ему значеніе главы *и сосредоточія всей государственной дѣятельности*"[3]). Тождественныя или подобныя мысли высказывались вообще цѣлымъ рядомъ спеціалистовъ.

Проф. Энгельманъ: „*Die gesammte Staatsgewalt* steht dem Kaiser als Eigenthum zu, nur er ist zur Ausübung derselben berechtigt"[4]).

Проф. Алексѣевъ: „Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ существуетъ одинъ только верховный органъ, одинъ только органъ, сосредоточивающій *всю полноту верховной власти*, этотъ органъ, по необходимости, обладаетъ неограниченной властью. Такой неограниченной властью обладаетъ Р у с с к і й И м п е р а т о р ъ"[5])

Проф. Куплеваскій: „Въ рукахъ И м п е р а т о р а сосредоточена *вся власть* законодательства, управленія и суда"[6]).

Проф. В. В. Ивановскій: „Русскому Императору принадлежитъ *вся совокупность верховной власти*, слѣдовательно и всѣ права, какими вообще пользуется субъектъ этой власти"[7]).

---

1) Градовскій, Начала..., I, стр. 143.

2) Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. I, стр. 592.

3) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 592.

4) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 13.

5) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 174.

6) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 118.

7) Ивановскій, Русское Государственное Право, в. I, стр. 85.

Главное различіе, которое можно усмотрѣть между всѣми этими формулами, состоитъ въ томъ, что однѣ говорятъ *о верховной (державной) власти* (Сперанскій, Сокольскій, Градовскій, Алексѣевъ, В. В. Ивановскій), другія (Екатерина Великая, Градовскій, Коркуновъ, Энгельманъ, Куплеваскій) *просто о государственной власти.* Послѣдняя группа ближе къ разобранному выше положенію статьи 10, но и та, и другая имѣютъ свои достоинства. Съ одной стороны, въ рукахъ Государя Императора сосредоточивается не только верховная власть, но и власть подчиненная. Съ другой, верховенство есть та сфера власти, въ которой Государь Императоръ дѣйствуетъ нераздѣльно и непосредственно и которую надо спеціально имѣть въ виду, изучая императорскую власть. Подчиненная власть отправляется подчиненными мѣстами и лицами. Въ концѣ концовъ, между обѣими группами мнѣній не усматривается, такимъ образомъ, принципіальнаго различія. Въ дальнѣйшемъ, и тѣ, и другія положенія развиваются ихъ авторами въ одномъ и томъ же духѣ.

Интересную особенность представляетъ лишь формула проф. Энгельмана. Онъ говоритъ, какъ мы видѣли, что государственная власть составляетъ *частную собственность Государя Императора.* Ученіе это стоитъ въ связи съ той частноправовой конструкціей, которую онъ вообще даетъ русскому государственному строю. Въ этомъ отношеніи онъ стоитъ одиноко среди изслѣдователей нашего публичнаго права. Въ дальнѣйшемъ мы еще встрѣтимся съ этимъ ученіемъ, въ настоящее же время для того, чтобы показать полную невозможность построенія нѣмецкаго ученаго, достаточно указать, что государственная власть въ Россіи не продается, не покупается, въ залогъ не дается и пр., и что вообще, институты, изъ которыхъ слагается частная собственность, не находятъ къ ней никакого примѣненія, а слѣдовательно и построять ее, какъ таковую, невозможно.

Насколько опредѣленны и однобразны ученія изслѣдователей, писавшихъ объ императорской власти въ дореформенный періодъ, настолько неопредѣленны, разнообразны и, я бы сказалъ, растерянны тѣ мнѣнія, которыя высказываются о ней въ періодъ пореформенный. Одни изслѣдо-

ватели современнаго русскаго государственнаго права просто *не высказываются по вопросу*. Другіе, имѣя передъ собой, съ одной стороны, совершенно опредѣленныя постановленія статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ, а съ другой—господствующія въ литературѣ толкованія этихъ статей, стараются, повидимому, *найти средній путь*, который примирялъ бы тѣ и другія. Такъ, извѣстный русскій ученый В. В. Ивановскій пишетъ:

„Благодаря... характеру возникновенія конституціоннаго строя, *центръ тяжести государственной власти* сосредоточивается *въ особѣ* Монарха, что и дало поводъ назвать русскую конституцію самодержавной конституціей; среди конституціонныхъ монархій имѣется немало такихъ, въ которыхъ центръ тяжести власти сосредоточивается въ монархѣ“ [1].

Формула В. В. Ивановскаго почти буквально повторена въ учебникѣ по програмѣ профессора И. А. Ивановскаго: „*Центръ тяжести* государственной власти въ русскомъ строѣ сосредоточивается въ особѣ Монарха“ [2].

Еще неопредѣленнѣе выражается прив.-д. Устиновъ: „Права Государя Императора, какъ высшаго органа государственной власти, призваннаго объединять и направлять государственную дѣятельность, *распространяются на всѣ области* проявленія государственной власти“ [3]. Довольно образное выраженіе своихъ мыслей не только объ общемъ государственномъ правѣ, но, несомнѣнно, и о русскомъ даетъ проф. Шалландъ:

„Во всѣхъ монархическихъ странахъ монархъ играетъ роль высшаго, непосредственнаго и первичнаго органа, сосредоточивающаго въ себѣ всѣ элементы государственной власти, вслѣдствіе чего онъ является участникомъ всѣхъ возможныхъ ея проявленій. Поэтому Монархъ, являющійся *центральнымъ фокусомъ всей государственной дѣятельности*, является главою государства, а не главою только ис-

---

1) Ивановскій, Учебникъ... стр. 328.

2) И. А. Ивановскій, Учебникъ Государственнаго Права, стр. 164.

3) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 3.

полнительной власти, какъ его квалифицируютъ нѣкоторыя конституціи" [1]).

Несомнѣнно, эти формулы *очень напоминаютъ тѣ традиціонныя, которыя были приведены раньше*, но что такое значатъ выраженія: „центръ тяжести государственной власти", или „центральный фокусъ всей государственной дѣятельности", или „распространяется на всѣ области проявленія государственной власти"? Какъ передать содержаніе ихъ точнымъ юридическимъ языкомъ? Мнѣ думается, что почтенные ученые, которымъ принадлежатъ эти формулы, въ концѣ концовъ, въ глубинѣ своего научнаго сознанія, очень недалеки отъ того, чему учили насъ всѣхъ вышеприведенные создатели теоріи русскаго государственнаго строя, и только обстоятельства переходнаго времени объясняютъ неопредѣленность ихъ юридическаго языка.

Третью группу среди лицъ, высказывавшихся за послѣднее время о власти Государя Императора, составляютъ тѣ, которыя формулируютъ императорскую власть *такъ, какъ* это единогласно *дѣлали прежде* всѣ русскіе публицисты и какъ это и теперь дѣлаетъ нашъ законъ. Въ этомъ случаѣ нельзя не вспомнить, положимъ, слѣдующихъ словъ члена Государственной Думы В. Н. Львова

„Суверенитетъ власти, единство, недѣлимость и *полнота власти* по нашимъ Основнымъ Законамъ покоятся въ одномъ источникѣ—*въ Монархѣ*, а представительнымъ учрежденіямъ предоставлено право осуществлять законодательную власть. Вотъ та система, которая находится, въ нашихъ Основныхъ Законахъ. Этотъ суверенитетъ власти, по нашимъ Основнымъ Законамъ, именуется самодержавіемъ власти; этотъ русскій терминъ—самодержавіе,—который подъ собою разумѣетъ единство, недѣлимость и *полноту власти*, покоится въ лицѣ Монарха" [2]).

Еще болѣе удачную, строго юридическую и научную формулу даетъ членъ Государственнаго Совѣта С. С. Манухинъ.

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное право, стр. 77.

[2]) Львовъ—2. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г., Отчетъ, стр. 3111.

„Россійскій Монархъ есть *Верховный носитель функцій государственной власти, безъ изъятія.* Онъ не только Верховный Вождь арміи и флота, не только Верховный Глава исполнительной власти, не только Источникъ власти судебной, но и Верховный судья въ дѣлахъ законодательныхъ, ибо никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Императорскаго Величества. Но способы дѣйствій отдѣльныхъ органовъ государственной власти опредѣляются въ подлежащихъ законахъ и, въ частности, относительно власти законодательной, въ главѣ о законахъ, въ которой изображено именно то, какъ функціонируютъ законодательныя учрежденія, а разъ такихъ учрежденій нѣсколько, то какъ всѣ они другъ къ другу относятся“ [1]).

Наконецъ, четвертую группу образуютъ тѣ, которые прямо *отвергаютъ*, что *Государю Императору* принадлежитъ *вся государственная власть*, или вся верховная государственная власть. Особенно замѣчательно въ этомъ отношеніи ученіе привать-доцента Лазаревскаго. Приводимъ это ученіе in extenso.

По мнѣнію послѣдняго автора, лишь „въ монархіи абсолютной *правительственныя права* признаются *всецѣло* принадлежащими одному лицу и осуществляются имъ или его уполномоченными“ [2]). Въ конституціонныхъ же монархіяхъ, къ числу которыхъ онъ относитъ и Россію, онъ находитъ возможнымъ лишь двѣ конструкціи власти монарха, обѣ не признающія за нимъ полноты власти: или „опредѣленная сумма государственныхъ полномочій“, или государственная власть, ограниченная конституціей. Причемъ, оказывается, власть Всероссійскихъ Императоровъ онъ относитъ даже не ко второму, а къ первому типу. Дѣйствительно, вотъ что онъ говоритъ:

„Нѣкоторые думаютъ выяснить природу власти конституціоннаго монарха, противополагая монарховъ, которымъ принадлежитъ *вся государственная власть*, поскольку она у нихъ *не ограничена* прямыми постановленіями конституціи, такимъ монархамъ, которымъ принадлежитъ только *опре-*

---

1) Манухинъ, Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV. стр. 1440.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 67.

дѣленная сумма государственныхъ полномочій, а именно только тѣхъ полномочій, которыя имъ прямо предоставлены конституціей" [1]. „Съ исторической точки зрѣнія различіе между этими двумя видами монархіи весьма существенно, и оно весьма просто объясняется. Существовали неограниченныя монархіи, въ которыхъ короли, по собственной ли иниціативѣ, или подъ вліяніемъ революціоннаго движенія, отказывались отъ самодержавной власти и въ той или въ другой формѣ устанавливали конституціонныя ограниченія своей власти. Само собою разумѣется, что въ такихъ случаяхъ за королемъ *сохранялись всѣ тѣ права*, которыми онъ до того времени свободно пользовался, и въ пользованіи которыми онъ *не былъ ограниченъ* изданною конституціею. Съ другой стороны, въ нѣкоторыхъ государствахъ монархическая власть была *обязана самымъ своимъ происхожденіемъ революціи* (какъ, напр., это было въ Бельгіи, гдѣ и самая династія, и монархія были созданы революціей 1830 г., въ силу которой Бельгія отдѣлилась отъ Нидерландовъ и образовала особое государство), или же революціонное движеніе принимало столь рѣзкія формы, что, хотя монархія и сохранялась и переживала революцію, но начинала пользоваться не тою властью, какая ей принадлежала раньше, съ тѣми или другими ограниченіями, но тою, какая получалась королемъ *отъ какого либо учредительнаго собранія*, которое организовало монархію уже по своему усмотрѣнію и предоставляло королю только тѣ права, какія само считало нужнымъ (такова, напр., французская конституція 1791 г.)" [2].

„Въ силу того хода, какимъ образовалась русская конституція, можно было думать, что такъ какъ до 1905 г. Государь обладалъ полнотой ничѣмъ неограниченной власти, и такъ какъ въ манифестѣ 17 октября 1905 г. и въ Основныхъ Законахъ 23-го апрѣля 1906 г. установлены опредѣленныя ограниченія Его власти, и при томъ установлены въ видѣ акта, дарованнаго Государемъ добровольно, то наши Основные Законы *можно было относить* къ той категоріи кон-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 134...

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 134—135.

ституцій, которыя устанавливаютъ лишь опредѣленныя ограниченія власти монарха, во всемъ остальномъ оставляя его власть въ прежнемъ объемѣ. Но наши Основные Законы предоставляютъ законодательную власть Государю совмѣстно съ народнымъ представительствомъ; въ силу этого, на дѣлѣ *компетенція* Государя *оказывается опредѣленною ограничительно*; компетенція Думы, какъ опредѣленная неограниченно по своему объему понятіемъ законодательства, оказывается способною развиваться въ предѣлахъ этихъ Основныхъ Законовъ до безконечности и способною поглотить всѣ тѣ дѣла, которыя окажется политически удобнымъ и цѣлесообразнымъ поручить Думѣ" [1]).

Согласно съ этимъ, по мнѣнію г. Лазаревскаго, „Государь можетъ издавать *лишь тѣ или другіе указы, на которые онъ уполномоченъ* Основными Законами, или на которые будетъ уполномоченъ отдѣльными узаконеніями. Поэтому относительно каждаго акта Государя долженъ ставиться вопросъ, изданъ ли онъ надлежащею властью, имѣлъ ли Государь право на изданіе этого акта, и только въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на этотъ вопросъ, за даннымъ актомъ можетъ быть признана законная сила. Въ этомъ Русскій Императоръ находится въ томъ же положеніи, что и всѣ конституціонные монархи" [2]).

Кромѣ того, какъ мы увидимъ въ слѣдующихъ за симъ главахъ, г. Лазаревскій доказываетъ, что конституціонному монарху, каковымъ онъ считаетъ Русскаго Императора, не принадлежитъ полностью ни законодательная, ни судебная, ни даже административная власть [3]). Заключеніе отсюда можетъ быть одно: „*Нельзя говорить, что Монарху принадлежитъ вся государственная власть*, коль скоро власть законодательная Имъ однимъ осуществляться не можетъ и принадлежитъ Ему не одному, но лишь совмѣстно съ народнымъ представительствомъ" [4]).

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 138.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 236.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 132, 162—163,

[4]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 132.

Излагаемое въ послѣдующихъ главахъ ученіе о верховномъ управленіи и о законѣ и указѣ покажетъ, насколько далекъ прив.-д. Лазаревскій отъ дѣйствительнаго положенія императорской власти въ Русскомъ Государствѣ. Въ этомъ-же мѣстѣ достаточно: Во-первыхъ—отмѣтить, что его теорія находится *въ непримиримомъ противорѣчіи съ разсмотрѣннымъ въ главѣ I постановленіи статьи 10 Основныхъ Законовъ*, а также со статьей 4 тѣхъ же законовъ, по которой „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть", анализу каковой статьи посвящены очерки III, IV и V этого труда. Только путемъ совершенно искусственнаго толкованія нашего дѣйствующаго права, толкованія, которое явно граничитъ съ искаженіемъ его дѣйствительнаго смысла, возможно извлечь изъ него ученіе, предлагаемое намъ петербургскимъ привать-доцентомъ. Слѣдуя ему, изъ Основныхъ Законовъ мы должны бы прямо выкинуть статью 4. не поддающуюся даже такому толкованію, которое пытаются дать статьѣ 10.

Во-вторыхъ—указать, что самъ г. Лазаревскій не выдерживаетъ своей точки зрѣнія. Противорѣчіе съ изложеннымъ ученіемъ мы усматриваемъ именно въ слѣдующихъ строкахъ его талантливыхъ лекцій, строкахъ, относящихся, несомнѣнно, и къ русскому Императору: „Положеніе Монарха можетъ быть опредѣлено не какъ положеніе главы какой либо одной изъ трехъ властей, но какъ положеніе „*Главы государства*" [1]). „Онъ есть органъ государственнаго управленія, являющійся главою законодательной, исполнительной и (тутъ преимущественно почетнымъ) судебной власти" [2]).

Тезисы эти гораздо ближе къ истинѣ, чѣмъ ранѣе изложенное ученіе. Въ нихъ сказался уже не политическій писатель, а знатокъ государственной науки. Но возможно ли называть Государя Императора главою государства, если Ему принадлежатъ лишь отдѣльныя, указанныя въ законѣ, полномочія?. Вотъ что долженъ былъ бы объяснить г. Лазаревскій.

Въ заключеніе не мѣшаетъ имѣть въ виду, что поста-

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 131.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 140.

новленіе статьи 10, которымъ мы занимались въ этой и въ предшествующей главѣ, не представляетъ собой въ исторіи европейскаго государственнаго права ничего необычнаго. Оно вполнѣ подобно постановленіямъ многихъ, особенно нѣмецкихъ конституцій относительно того, что монарху принадлежатъ всѣ права государственной власти. Согласно съ этимъ, нѣмецкіе публицисты, обыкновенно, учатъ, что „монархъ, какъ носитель власти, отличается отъ всѣхъ другихъ органовъ тѣмъ, что онъ обладаетъ не тѣмъ, или другимъ правомъ, государственнымъ устройствомъ за нимъ закрѣпленнымъ, а *всей полнотой верховныхъ правъ*" [1]).

Въ этихъ словахъ выражена такъ называемая *доктрина монархическаго принципа*, съ которой мы не разъ будемъ имѣть дѣла въ дальнѣйшемъ. Надо также помнить слѣдующее глубоко вѣрное замѣчаніе проф. А. С. Алексѣева: „Абсолютный монархъ, допуская участіе народнаго представительства въ своей дѣятельности, этимъ не умаляетъ принадлежащей ему полноты власти. За нимъ исключительно сохраняется imperium. Онъ носитель всей государственной власти" [2]). Эти слова, смыслъ которыхъ станетъ для насъ вполнѣ ясенъ лишь въ дальнѣйшемъ, подчеркиваютъ, что государственный строй Россіи, въ своей основѣ, остался такимъ же, какимъ онъ былъ до реформъ 1905—6 г.

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 61—62.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 119.

ГЛАВА III.

Стихіи государственной власти.

Содержаніе: Три проявленія императорской власти:—Верховное управленіе.—Подчиненное управленіе.—Законодательство.—Непосредственное, нераздѣльное, посредственное и раздѣльное проявленія императорской власти.—Законодательство, администрація и судъ.—Власть самодержавная.—Царская прерогатива.

Согласно нашимъ Основнымъ Законамъ, государственное управленіе обнимаетъ собой *три особыхъ проявленія императорской власти:* 1) верховное управленіе, 2) подчиненное управленіе и 3) законодательство. Главное значеніе, съ интересующей насъ точки зрѣнія, представляетъ собой верховное управленіе. Это—одно изъ основныхъ понятій нашего государственнаго строя, представляющее крупную особенность послѣдняго. На изученіи его мы остановимся съ особой полнотой.

Власть верховнаго управленія осуществляется Государемъ Императоромъ *непосредственно, или лично.* Статья 10 Основныхъ Законовъ гласитъ: „Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосрдственно". Тождественное постановленіе содержалось и въ статьѣ 80 старыхъ Основныхъ Законовъ. Это, такъ сказать, первичный институтъ императорской власти, изъ котораго, съ теченіемъ времени, постепенно выдѣлялись сначала разные институты управленія подчиненнаго, а засимъ и законодательство. Не смотря на то, что въ области верховнаго управленія Государь Императоръ дѣйствуетъ непосредственно, русскому

государственному строю извѣстны органы, содѣйствующіе Монарху въ несеніи Его верховныхъ обязанностей. Природа этихъ органовъ довольно своеобразна и одинаково изображается изслѣдователями:

„Законъ говоритъ, что въ управленіи верховномъ Монархъ дѣйствуетъ непосредственно, т. е., Онъ лично, и притомъ исключительно Онъ, постановляетъ окончательныя рѣшенія вопросовъ, входящихъ въ область верховнаго управленія. Въ виду непосредственной дѣятельности Монарха въ области верховнаго управленія, органы, содѣйстующіе Ему здѣсь, несутъ обязанности или *чисто исполнительныя, или совѣщательныя*" [1]). Другими словами, органы содѣйствующіе Государю Императору въ области верховнаго управленія, не имѣютъ ввѣренной имъ власти. Власть въ области верховнаго управленія принадлежитъ только Монарху.

Управленіе подчиненное ввѣряется подлежащимъ *мѣстамъ и лицамъ*, которыя дѣйствуютъ именемъ Государя Императора и по Его повелѣніямъ и располагаютъ опредѣленной степенью власти [2]). Въ этомъ отношеніи новое законодательство снова лишь повторяетъ старое.

Въ общемъ, существующій порядокъ въ указанныхъ отношеніяхъ совершенно вѣрно изображается въ слѣдующихъ словахъ приватъ-доцента Лазаревскаго: „Въ управленіи верховномъ дѣйствуетъ Государь, а въ управленіи подчиненномъ дѣйствуютъ „подлежащія мѣста и лица", примѣняя *ввѣренную имъ власть*, т. е., верховное управленіе есть *личная дѣятельность Государя*" [3]). Появленіе, рядомъ съ верховнымъ управленіемъ, управленія подчиненнаго легко объяснить, и объясняется оно слѣдующимъ образомъ:

„*На первыхъ ступеняхъ государственнаго развитія*, при простотѣ и несложности общественныхъ отношеній того времени, монархи входили *въ мельчайшія подробности упра-*

---

[1]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 64.

[2]) „Въ дѣлахъ управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его именемъ и по Его повелѣніямъ". Основные Законы, ст. 10.

[3]) Лазаревскій. Лекціи..., I, стр. 166.

вленія и сами непосредственно чинили судъ и расправу. Въ настоящее время только въ сферахъ законодательства и верховнаго управленія проявляется непосредственная дѣятельность верховной власти" [1]). „И абсолютный монархъ не можетъ самъ непосредственно осуществлять всю полноту принадлежащей ему по праву власти, во всѣхъ ея частныхъ проявленіяхъ; это было бы совершенно *непосильно для одного человѣка.* Разрѣшеніе лично монархомъ всѣхъ мелкихъ текущихъ дѣлъ государственнаго управленія только отвлекало бы его отъ надлежащаго внимательнаго отношенія къ важнѣйшимъ вопросамъ внѣшней и внутренней политики. Присоединяется еще и необходимость, для цѣлесообразнаго осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія, разнообразныхъ техническихъ знаній, которыя не могутъ совмѣститься въ одномъ лицѣ" [2]).

Такимъ образомъ, функціи, которыя раньше, въ небольшихъ и жившихъ несложною жизнью государствахъ, исполнялись самимъ главою государства, постепенно, по мѣрѣ усложненія государственной жизни передаются создаваемымъ для сего особымъ органамъ. Въ государствахъ же нашего времени *служеніе многимъ, вновь возникающимъ общественнымъ потребностямъ и прямо возлагается на подчиненныя мѣста и лица.* Монархъ все болѣе замыкается въ кругъ высшихъ государственныхъ отношеній и верховныхъ установленій права и несеніе государственныхъ обязанностей втораго, такъ сказать, или третьяго значенія принципіально изъемлется изъ круга его личной дѣятельности.

Органы подчиненнаго управленія располагаютъ, какъ указано, лишь „*опредѣленной степенью власти*", т. е., точно указанной. Опредѣлены должны быть: предметъ власти и размѣръ ея, или сила. Этимъ принадлежащая имъ власть отличается отъ императорской. Въ рукахъ Государя Императора сосредоточивается, какъ установлено выше, вся государственная власть. „Подчиненное управленіе не имѣетъ, подобно верховному, общаго полномочія управлять государ-

---

1) Сокольскій, Русское Государственное право, стр. 66.

2) Коркуновъ, Русское Государственное право, I, стр. 593.

ствомъ; оно уполномочивается лишь на осуществленіе отдѣльныхъ опредѣленныхъ задачъ управленія въ предѣлахъ, установляемыхъ актами верховнаго управленія“ [1]).

Въ то же самое время, органы подчиненнаго управленія, что касается принадлежащей имъ власти, отличаются и отъ органовъ, содѣйствующихъ Государю Императору въ области верховнаго управленія. Вотъ что мы читаемъ у проф. Градовскаго. „По степени власти всѣ установленія имперіи раздѣляются на установленія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго.... Поэтому наши установленія могутъ быть раздѣлены на два разряда: одни изъ нихъ участвуютъ вмѣстѣ съ Монархомъ въ непосредственномъ отправленіи Имъ власти верховнаго управленія, другія вѣдаютъ самостоятельно разные предметы администраціи.

„Отсюда понятно, что первый разрядъ установленій, участвуя въ непосредственныхъ дѣйствіяхъ неограниченнаго Монарха, не можетъ имѣть и *не имѣетъ самостоятельной доли власти;* слѣдовательно, всѣ этого рода установленія имѣютъ значеніе совѣщательныхъ учрежденій при Императорѣ. Постановленія ихъ имѣютъ значенія мнѣній, ни въ чемъ не связывающихъ Императора, мнѣній, которыя получаютъ силу только послѣ Высочайшаго утвержденія“. „Отличительная черта мѣстъ управленія подчиненнаго состоитъ именно въ томъ, что они облегчены *извѣстною долею власти*, почему въ предѣлахъ своей компетенціи они могутъ дѣлать постановленія, обязательныя для управляемаго вѣдомства“ [2]).

Близкія мысли находимъ у проф. Алексѣева: „Въ первой области Государь дѣйствуетъ лично и непосредственно, и установленія, раздѣляющія съ Нимъ эту сферу дѣятельности, никакой опредѣленной властью не пользуются, а лишь содѣйствуютъ Ему совѣщательнымъ образомъ. Въ этой области рѣшенія постановляются непосредственно Государемъ; содѣйствующія же Ему въ этой области учрежденія только подаютъ мнѣнія, которыя Государь выслушиваетъ, но кото-

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное право, II, стр. 324.

[2]) Градовскій, Начала,... II, изд. 2, стр. 165—166.

рыя ни чѣмъ не связываютъ Его". „Въ области.. подчиненнаго управленія... Государь дѣйствуетъ не непосредственно и лично, а черезъ своихъ представителей, черезъ тѣ государственныя установленія, которымъ Онъ поручаетъ управленіе согласно установленнымъ Имъ законамъ. Эти установленія должны быть облечены опредѣленной степенью власти и въ предѣлахъ своей компетенціи постановлять рѣшенія, обязательныя для управляемаго ими вѣдомства" [1]). Удачно формулировано сопоставленіе тѣхъ и другихъ органовъ также у проф. Куплеваскаго:

„Въ государственной дѣятельности необходимо различать двѣ части: одна часть государственной дѣятельности совершается посредствомъ постоянныхъ учрежденій административныхъ и судебныхъ; каждое изъ этихъ учрежденій имѣетъ свою *степень самостоятельной власти* и въ предоставленномъ ему кругѣ дѣлъ дѣйствуетъ, не обращаясь за разрѣшеніемъ къ Верховной Власти. Таковы всѣ низшія судебныя и административныя учрежденія, затѣмъ высшія: Сенатъ, Синодъ и Министерства. Другая часть дѣятельности совершается подъ непосредственнымъ личнымъ вліяніемъ Императора, т. е., предпринимается не иначе, какъ съ Его утвержденія: для пособія и руководства Императора въ этой дѣятельности—существуютъ также постоянныя учрежденія, но они *не имѣютъ самостоятельной власти, а дѣйствуютъ, какъ учрежденія совѣщательныя*" [2]).

Въ заключеніе отмѣчу краткую формулу одного современнаго изслѣдователя. Проф. Грибовскій: „Правительственныя учрежденія помогаютъ Монарху также и въ дѣлахъ верховнаго управленія, но тамъ характеръ ихъ дѣятельности *вспомогательный*, въ подчиненномъ-же управленіи дѣятельность названныхъ учрежденій получаетъ вполнѣ *самостоятельное* значеніе" [3]). Ученія эти правильно освѣщаютъ вопросъ и мы на развитіи ихъ уже не остановимся.

Выдѣленіе изъ общаго понятія власти управленія осо-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 285.

[2]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 119.

[3]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 113.

бой власти законодательной принадлежитъ новымъ Основнымъ Законамъ. „У насъ", говоритъ г. Захаровъ, „по историческому развитію, само законодательство выростало, можно сказать, на почвѣ управленія, пока отъ него не обособилось" [1]). Одной изъ главныхъ задачъ дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ объявлялось точное разграниченіе *двухъ областей проявленія верховной власти: верховнаго управленія и законодательства*, какъ двухъ главныхъ стихій государственнаго управленія. Именной Высочайшій Указъ 23 апрѣля 1906 г., между прочимъ, гласилъ:

„Въ виду укрѣпленія основъ обновляемаго государственного строя, Мы повелѣли свести въ одно постановленія, имѣющія значеніе Основныхъ Государственныхъ Законовъ, подлежащихъ измѣненію лишь по почину Нашему, и дополнить ихъ положеніями, *точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нараздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной*".

Согласно съ этимъ, почти всѣ статьи главы первой раздѣла перваго Основныхъ Государственныхъ Законовъ посвящены именно власти верховнаго управленія и власти законодательной. Главная статья, которая должна интересовать насъ въ этомъ мѣстѣ,—статья 7 Основныхъ Законовъ. Она постановляетъ: „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою".

Въ дальнѣйшемъ вопросъ о законодательной власти будетъ предметомъ спеціальнаго изысканія [2]). Здѣсь же отмѣчу лишь, что, въ отличіе отъ органовъ власти подчиненной, Государственная Дума и Государственный Совѣтъ не располагаютъ какой либо опредѣленной, выдѣленной имъ, степенью государственной власти. Имъ предоставляется лишь участвовать въ осуществленіи Государемъ Императоромъ принадлежащей Ему законодательной власти. И, если оставить въ сторонѣ внутреннюю жизнь

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 213.

[2]) См. Очеркъ II. Законъ и Указъ.

этихъ установленій, они вовсе не имѣютъ права принимать какія либо рѣшенія съ непосредственно обязательной, для кого бы то ни было, силой.

Въ перечисленныхъ сферахъ, или, употребляя старинное выраженіе русскаго юридическаго языка, стихіяхъ управленія дѣйствуетъ одна и та же императорская власть, но въ управленіи верховномъ Государь Императоръ дѣйствуетъ и непосредственно, и нераздѣльно. Въ законодательствѣ--непосредственно, но раздѣльно: „въ единеніи съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ“ [1]). Наконецъ, въ управленіи подчиненномъ—посредственно и раздѣльно: „ввѣряя опредѣленную степень власти подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ“ [2]). Поэтому, никакъ нельзя согласиться со слѣдующими утвержденіями прив.-д. Лазаревскаго:

„Область верховнаго управленія опредѣляется двумя признаками: это есть власть *непосредственной личной дѣятельности Государя*, и притомъ такой, которая не *ограничена соучастіемъ Думы и Госуд. Совѣта*. Другими словами, когда законъ говоритъ, что Государь совершаетъ то то и то то въ порядкѣ верховнаго управленія, *законъ допускаетъ плеоназмъ*, т. е., употребляетъ выраженіе, рѣшительно ничего не придающее къ уже сказанной мысли, такъ какъ сказать, что „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія“... (ст. 18 Осн. Зак.), совершенно то же самое, что просто сказать :„Государь Императоръ устанавливаетъ...“ [3]). Это, конечно невѣрно.

Сказать, что Государь Императоръ устанавливаетъ то то и то то, вовсе не значитъ сказать непремѣнно, что это относится къ верховному управленію. Словами „*Быть по сему*“ Императоръ устанавливаетъ новый законъ. Слова „*По указу Его Императорскаго Величества*“, которыя административныя и судебныя власти ставятъ въ началѣ исходящихъ отъ нихъ актовъ, возводятъ послѣдніе къ

---

[1]) Основные Законы, ст. 7.

[2]) Основные Законы, ст. 10.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 166.

власти Императора. „Въ самой вещи Государь есть *источникъ всякія государственныя и гражданскія власти*“ [1]). Поэтому ближе къ дѣйствительному положенію вещей, чѣмъ приватъ-доцентъ Лазаревскій, стоитъ профессоръ Шалландъ, который проводитъ слѣдующія различія:

„Функціи Монарха чрезвычайно многочисленны и разнообразны, такъ какъ власть Его простирается *на всѣ проявленія государственной жизни и дѣятельности*. При всемъ своемъ разнообразіи эти функціи могутъ быть расклассифицированы, и при томъ въ двоякомъ отношеніи. Можно отличать, во первыхъ, функціи, осуществляемыя Монархомъ *самостоятельно*, и функціи, осуществляемыя *при участіи* народнаго представительства. Во вторыхъ, можно провести грань между задачами, *непосредственно* выполняемыми самимъ Монархомъ, и такими, которыя осуществляются *черезъ посредство другихъ* государственныхъ органовъ, надѣленныхъ закономъ опредѣленной компетенціей. Изъ этой послѣдней классификаціи вытекаетъ противоположеніе сферы непосредственной дѣятельности Монарха, или верховнаго управленія и управленія подчиненнаго“ [2]). Болѣе сильно, но лишь о различіи проявленій власти Государя Императора въ области управленія верховнаго и въ области—подчиненнаго, говоритъ проф. Алексѣевъ:

„Въ первой области—области верховнаго управленія—Государь дѣйствуетъ непосредственно повелѣніями своей Высочайшей воли, во второй онъ предоставляетъ управленіе подчиненнымъ органамъ. И въ той, и другой области *правитъ единая неограниченная самодержавная власть* Императора, исключающая всякую конкурирующую съ нею власть. Различіе же заключается лишь въ формѣ и способахъ осуществленія этой власти. Въ первой она проистекаетъ непосредственно отъ Императора и непосредственно и лично осуществляется Имъ, во второй эта власть дѣйствуетъ черезъ органы, ею установленные, и на основаніи законовъ, ею изданныхъ“ [3])

---

[1]) Екатерина Великая, Наказъ. Глава III. 19. — Чечулинъ, Наказъ..., стр. 5.

[2]) Шалландъ. Русское Государственное право, стр. 79.

[3]) Алексѣевъ, Русское Государственное право, стр. 183.

Еще лучше, быть можетъ, слѣдующая краткая формула часто приводимаго г. Захарова: „По общему смыслу нашей конституціи, по ея характеру открoированія, слѣдуетъ заключить, что всѣ власти *покоятся въ особѣ Монарха* и находятъ себѣ выраженіе въ делегированія ихъ извѣстнымъ учрежденіямъ" [1]).

Извѣстныя нашему праву стихіи державнаго права не совпадаютъ, конечно, съ тѣми тремя функціями, или властями, на которыя традиціонно дѣлится государственное управленіе: *законодательство, администрація и судъ.* Совершенно невозможно согласиться со слѣдующимъ, положимъ, утвержденіемъ члена Государственнаго Совѣта Д. Д. Гримма:

„Начала нашего государственнаго строя покоятся *на принципіальномъ разграниченіи трехъ основныхъ факторовъ государственной власти:* законодательной, исполнительной и судебной, въ смыслѣ того, что каждая изъ нихъ претендуетъ на совершенно самостоятельное значеніе, выраженіемъ чего является разграниченіе предметовъ вѣдомства отдѣльныхъ органовъ той, другой и третьей власти" [2]). Ничего подобнаго въ нашемъ правѣ нѣтъ. Ученіе это, однако, заслуживаетъ быть отмѣченнымъ, такъ какъ оно стоитъ въ связи съ извѣстными уже намъ попытками ограничительно толковать русскую императорскую власть.

Въ дѣйствительности, три извѣстныхъ нашему праву стихіи государственной власти включаютъ въ себѣ, какъ мы увидимъ въ дальнѣйшемъ, каждая въ особой комбинаціи, и правообразованіе, и исполнительную власть, и судебную. Такъ, верховное управленіе обнимаетъ и правообразованіе, и администрацію (власть исполнительную), и даже нѣкоторыя функціи суда; управленіе подчиненное—администрацію и судъ, законодательство—правообразованіе и отчасти администрацію. Поэтому то императорская власть включаетъ въ себѣ и правообразованіе, и правоисполненіе, и правосудіе, но „принципіальнаго разграниченія" ихъ нигдѣ въ русскомъ правѣ усмотрѣть нельзя. Съ этой точки зрѣнія со-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 122.

[2]) Гриммъ, Отчетъ Государственнаго Совѣта, сессія VI, стр. 1821.

вершенно вѣрно слѣдующее замѣчаніе г. Захарова. „У насъ, по смыслу нашей конституціи и по выработаннымъ практикой принципамъ, власть, именуемая обыкновенно исполнительной, не найдетъ себѣ самостоятельнаго мѣста и *войдетъ въ понятіе той общей власти*, которую точнѣе назвать (какъ это, впрочемъ, и дѣлаютъ Основные Законы) властью управленія“ [1]).

Оставляя въ сторонѣ нѣкоторыя редакціонныя неточности, здѣсь можно также цитировать слѣдующія слова проф. Коркунова: „Монарху, какъ главѣ государства, принадлежитъ обыкновенно право участія въ распоряженіи *всѣми проявленіями государственной власти*. Въ конституціонной монархіи онъ связанъ въ осуществленіи этого права соучастіемъ парламента. Въ монархіи абсолютной онъ осуществляетъ свое право, не ограничиваемый въ этомъ ничьими другими правами“ [2]). Слова эти надо въ равной мѣрѣ приложить какъ къ верховному и подчиненному управленію и законодательству, такъ и къ судебной, исполнительной и законодательной властямъ, всѣ они образуютъ стихіи императорской власти.

Различеніе въ составѣ власти Императора этихъ трехъ властей, впрочемъ, давно уже извѣстно русскому праву. Еще въ Наказѣ Екатерины II и дополненіи къ нему 1768 г. говорится: „Право же отъ власти верховныя неотдѣлимое *было, есть и будетъ: 1) власть законодательная 2) власть защитительная и 3) власть совершительная*“ [3]). Такія же мысли высказывалъ Сперанскій: „Первое начало власти въ Россіи весьма кажется просто: Государь, соединяющій въ особѣ своей всѣ роды силъ, единый законодатель, судія и исполнитель своихъ законовъ, — вотъ въ чемъ состоитъ на первый взглядъ вся конституція сего государства“ [4]).

Для обозначенія этихъ властей употреблялись у насъ и *другія наименованія*. Такъ, съ объяснительной запискѣ къ Уголовному Уложенію читаемъ. „Въ управленіи государ-

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 212.

2) Коркуновъ, Русское Государственное Право, 1, стр. 593,

3) Цитируется у Романовича—Словатинскаго, Система..., стр. 260.

4) Сперанскій, Планъ Государственнаго преобразованія, изд. Русской мысли, стр. 181.

ствомъ по содержанію различныхъ видовъ входящей въ него государственной дѣятельности могутъ быть различаемы— сфера *устраяющая* или законодательная, *осуществляющая* или исполнительная и *охраняющая* или судебная" [1]).

Подробно мысль о трехъ функціяхъ императорской власти развивается у разныхъ изслѣдователей, напр., у проф. Алексѣева. „Мы различаемъ три функціи государственной власти: созданіе прочныхъ нормъ для сожительства людей въ государствѣ путемъ законодательства, попеченіе объ охраненіи неприкосновенными этихъ нормъ путемъ отправленія правосудія, заботу объ общихъ государственныхъ интересахъ, какъ извнѣ, такъ и внутри, въ предѣлахъ этихъ нормъ путемъ управленія. *Эти три функціи* государственной власти *исходятъ отъ Императора*, который сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всѣ права верховной власти" [2]).

Отмѣнимъ также замѣчанія Л. А. Тихомирова. „Какъ бы... ни опредѣлять число спеціализированныхъ властей, всѣ онѣ сливаются во едино во власти верховной, т. е., при монархическомъ правленіи — *въ Особѣ Монарха*: онъ есть высшій законодатель, высшій контролеръ, судья и исполнитель. Онъ делегируетъ свою власть различнымъ органамъ государственнаго управленія (при чемъ делегируетъ ее уже большей частью въ спеціализированномъ видѣ), но остается единственнымъ источникомъ всякой власти" [3]).

Изложенныя ученія не представляютъ собой чего-либо необычнаго для теоріи общаго государственнаго права. Они вполнѣ соотвѣтствуютъ такъ называемой нѣмецкой доктринѣ монархическаго принципа. По господствующему воззрѣнію нѣмецкихъ государствовѣдовъ, „Монарху принадлежитъ *вся полнота государственной власти*, но осуществлять ее всю онъ лично не можетъ; онъ предоставляетъ *отправленіе извѣстныхъ функцій отдѣльнымъ государственнымъ учрежде-*

---

[1]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи и объясненіе къ нему. Т. VIII. Спб. 1897. Стр. 7.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 284.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 164.

ніямъ. Существованіе такихъ учрежденій нисколько, однако, не умаляетъ его власти: ибо учрежденія эти черпаютъ въ волѣ монарха свои полномочія и она-же опредѣляетъ предѣлы и формы ихъ дѣятельности. Какъ въ свое время отказъ короля отъ права судить лично и предоставленіе судебныхъ функцій особымъ учрежденіямъ не ограничили его суверенитета, такъ точно и привлеченіе народныхъ представителей къ законодательной дѣятельности не нанесло никакого ущерба полнотѣ верховной власти монарха" [1]).

Въ заключеніе слѣдуетъ остановиться на двухъ чрезвычайно интересныхъ попыткахъ выдвинуть, рядомъ съ властями: законодательной, исполнительной и судебной, еще одну стихію императорской власти, каковую стихію Н. А. Захаровъ называетъ „*властью самодержавной*", а Л. А. Тихомировъ—„царской прерогативой". Въ виду ихъ оригинальности и чрезвычайной важности, ученія эти заслуживаютъ особаго вниманія. Они имѣютъ много общаго. Что касается перваго, то оно примыкаетъ къ извѣстнымъ ученіямъ нѣкоторыхъ, преимущественно французскихъ, публицистовъ о королевской власти и формулировано у указаннаго автора, въ общихъ чертахъ, слѣдующимъ образомъ:

„Наши юридическія сочиненія такъ рабски подчинены теоріи о трехъ властяхъ, что не рѣшаются приступить къ объясненію того, что выходитъ за предѣлы шаблона ея опредѣленія. Такая ограниченность и нерѣшительность невольно заставляетъ остановиться надъ оригинальнымъ понятіемъ" [2]). „Всматриваясь въ каждую изъ отдѣльныхъ властей, составляющихъ вмѣстѣ одну суверенную государственную власть, мы, слѣдуя тексту Основныхъ Законовъ, приходимъ къ установленію у насъ наличія не трехъ властей, а *четырехъ*: законодательной, власти управленія, судебной и самодержавной" [3]).

„Основаніе къ разсмотрѣнію самодержавной власти отдѣльно отъ остальныхъ зиждется, прежде всего, *на точномъ*

---

1) Алексѣевъ, Къ вопросу...., с. 21.

2) Захаровъ, Система..., стр. 279—280.

3) Захаровъ, Система..., стр. 11.

смыслъ статьи 4 Основныхъ Законовъ, говорящей, что „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть". Такое категорическое опредѣленіе закона, нисколько не связанное со ст. 7 этихъ же законовъ, гласящей что Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, указываетъ на отдѣленіе понятія этой власти отъ законодательной. Присвоеніе по ст. 6 той же самодержавной власти Государынѣ Императрицѣ, въ случаѣ восшествія Ея на престолъ, еще разъ подтверждаетъ особый видъ этой власти, какъ это-же дѣлаетъ и ст. 65, въ которой упоминается о дѣйствіи самодержавной власти въ области церковнаго управленія"[1]).

„Юридическая современная литература выказала тенденцію, вмѣсто разъясненія понятія самодержавія, *боязливо избѣгать его* и оставить этотъ терминъ безъ всякаго поясненія и опредѣленія, боясь нарушить принципъ троечности власти. Едва ли это правильно. Разъ конституціонные законы говорятъ о наличіи власти самодержавной, то юристъ долженъ приложить всѣ старанія къ объясненію этого понятія наравнѣ съ другими властями, иначе объясненіе русской конституціи будетъ неполное и одностороннее"[2]). Въ чемъ же состоитъ эта особая самодержавная власть?

„Изъ разсмотрѣнія понятія самодержавной власти мы видимъ въ немъ самомъ извѣстную *двойственность*. Съ одной стороны, ее можно понимать, какъ *основное свойство* нашей верховной объединенной государственной власти, а съ другой, какъ *власть непосредственнаго волеизъявленія*, установленную въ общихъ своихъ чертахъ въ Основныхъ Законахъ и неограниченную въ этой сферѣ примѣненія, или вовсе не упоминаемую, но могущую проявить себя въ экстраординарную минуту жизни государства. Является нѣсколько затруднительнымъ разсматривать понятіе, которое въ одно и то же время является какъ бы и общимъ свойствомъ цѣлаго, и частью его проявленій"[3]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 142.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 295.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 280.

Власть „непосредственнаго волеизлiянiя“ характеризуется г. Захаровымъ слѣдующимъ образомъ: „Верховная власть, подобно всему живому, точному опредѣленiю не поддается, и считая, что она, вмѣстѣ съ тѣмъ, скорѣе ясно понимается, чѣмъ конституируется, мы должны все-таки сказать, что по своимъ свойствамъ власть самодержавная есть власть *учредительная, умѣряющая, послѣдняго рѣшенiя и внѣшняго индивидуальнаго олицетворенiя государственной воли*“ [1]). „При чрезвычайно сложной и развитой современной государственной жизни, при массѣ самыхъ разнообразныхъ стремленiй и интересовъ, нельзя не видѣть необходимости существованiя власти *нейтральной, уравновѣшивающей*, стоящей выше всѣхъ отдѣльныхъ интересовъ и столкновенiй“ [2]). „Эта власть самостоятельная, независимая, хотя бы и не въ повседневныхъ, но весьма важныхъ сферахъ своего примѣненiя, власть особо надъ остальными парящая—есть *власть уравновѣшивающая.* Эта власть имѣется и въ настоящей нашей конституцiи, но вылилась она у насъ особо въ болѣе широкую, нежели въ другихъ конституцiяхъ, форму, или, говоря точнѣе, это понятiе власти уравновѣшивающей можетъ служить извѣстнымъ отраженiемъ современнаго понятiя о нашей самодержавной власти“ [3]).

„Эта власть главы государства, какъ особый видъ, формулирована была въ прежней португальской королевской конституцiи; къ ней относятся дѣйствiя главы государства, *какъ въ законодательной, такъ и въ судебной области*, хотя вообще примѣненiе собственныхъ правъ короны не отличается особенной обширностью. Права нашего Монарха по нашей конституцiи опредѣленно высказаны, но не обставлены какими-либо ограниченiями. Такое положенiе позволяетъ себѣ болѣе рельефно образоваться проявленiю верховной власти въ той сферѣ, которая соотвѣтствуетъ понятiю власти нейтральной, хотя, собственно говоря, проявленiе ея вливается въ общее понятiе власти самодержавной, ко-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 300—301.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 283.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 279.

торая, несомнѣно, занимаетъ положеніе особой, надъ остальными властями поднимающейся, власти" [1]).

Такова эта замѣчательная теорія, несомнѣнно, вносящая новый свѣтъ въ мало изслѣдованную область русской государственной власти. Многое въ ней, какъ мы увидимъ дальше [2]), должно быть принято во вниманіе наукой русскаго государственнаго права, но *основное ея положеніе*, именно, что самодержавіе имѣетъ въ русскомъ правѣ два смысла: 1) какъ основное свойство „нашей верховной объедненной государственной власти" и 2) какъ „особая власть непосредственнаго волеизъявленія", дополняющая собой извѣстную тріаду властей: законодательной, административной и судебной, *должно быть отвергнуто.*

Непосредственное волеизъявленіе Государя Императора можетъ проявляться или въ созданіи нормъ права, или въ дѣйствіяхъ во исполненіе нормъ права, или въ охранѣ права. Самъ г. Захаровъ утверждаетъ даже, что особая власть главы государства проявляется лишь *въ законодательной и судебной областяхъ*. Почему то имъ пропущена власть исполнительная. Съ своей стороны, г. Тихомировъ особо подчеркиваетъ исполнительный характеръ власти контролирующей, какъ онъ называетъ умѣряющую власть: „Обычно считается три вида спеціализированныхъ властей: законодательная, исполнительная и судебная. Нѣкоторые считаютъ особой разновидностью власть контролирующую, но, въ сущности, это есть одно *изъ проявленій власти исполнительной*" [3]). Разъ все это такъ, нѣтъ никакого основанія въ составѣ „нашей верховной объединенной государственной власти" усматривать еще какую то 4 стихію.

Власть Государя Императора есть *вся соединенная въ Его рукахъ государственная власть*, и эта власть, поскольку она отправляется Монархомъ непосредственно, отличается дѣйствительно тѣми чертами, на которыя указываетъ г. Заха-

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 283—284.

2) См. дальше очеркъ III. Верховенство.

3) Тихомировъ, Монархическая Государственость, г. IV, стр. 164.

ровъ, она есть власть „нейтральная, уравновѣшивающая, умѣряющая, учредительная, послѣдняго рѣшенія, внѣшняго индивидуальнаго олицетворенія государственной воли“. Все это—ея свойства, какъ власти верховной, въ отличіе отъ власти подчиненной, и проявляются эти свойства и въ области законодательства, и въ области администраціи, и въ области суда. Этимъ вопросомъ, повторяю, мы еще займемся въ дальнѣйшемъ.

Не менѣе важно ученіе г. Тихомирова о царской прерогативѣ. Вотъ тѣ пункты, которые должны интересовать насъ въ данномъ мѣстѣ: Изучая „систему управленія монархій“, онъ говоритъ: „На первомъ планѣ здѣсь передъ нами становится вопросъ о мѣстѣ самого монарха, какъ верховной власти, въ общей системѣ управленія государства. Въ этомъ же отношеніи прежде всего должно разграничить два различныхъ проявленія дѣятельности монарха, которыя я обозначу, какъ 1—дѣйствіе *по царской прерогативѣ* и 2—дѣйствіе по *монархической конституціи*“ [1]).

„Дѣйствіе по царской прерогативѣ обусловлено самымъ существомъ верховной власти, внѣ всего конституціонно-условнаго, и можетъ быть названо также дѣйствіемъ по царскому естественному праву. Бываетъ дѣйствіе по „праву“, установленному въ правильныя юридическія нормы. Можетъ быть, наоборотъ, дѣйствіе по „прерогативѣ“, хотя и не противное праву, но находящееся внѣ его. Дѣйствіе по прерогативѣ свойственно лицу или учрежденію, въ силу какихъ-либо исключительно ему принадлежащихъ особенностей, *допускающихъ или требующихъ такого исключительнаго права*. Царское дѣйствіе по прерогативѣ характеризуется тѣмъ, что можетъ совершаться внѣ законныхъ установленныхъ нормъ, сообразуясь только съ обязанностью *дать торжество правдѣ высшей, нравственной, божественной*“.

„Для объясненія этого представимъ себѣ моментъ самаго зарожденія государства, когда верховная власть явилась для устроенія государства, но еще не успѣла его организовать. Въ этотъ моментъ верховная власть заключаетъ

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 153.

въ самой себѣ все управленіе" [1]). „Царь, какъ верховная власть нравственнаго начала, смотритъ за всѣми самъ, и никакія отношенія общественныя, семейныя, личныя, не могутъ уклониться отъ надзора нравственнаго начала, государственно-олицетвореннаго въ царѣ".

„Засимъ начинается правильное устроеніе государства, котораго цѣли состоятъ въ томъ, чтобы эту общую задачу верховной власти осуществить при посредствѣ системы законовъ и учрежденій. Государство тѣмъ болѣе совершенно, чѣмъ полнѣе въ немъ достигнута эта цѣль". „Роль же верховной власти приводится къ тому, чтобы стать *силой только направляющей и контролирующей*".

„Но полное *совершенство* учрежденій никогда *не достижимо*" [2]). „Сверхъ того, какъ бы ни былъ совершененъ и современенъ законъ, онъ устанавливаетъ лишь среднія нормы справедливости, а люди живутъ конкретными нормами, которыя постоянно бываютъ то выше, то ниже средней. Во многихъ случаяхъ законная справедливость, поэтому ,не совпадаетъ со справедливостью нравственной" [3]).

При этихъ условіяхъ „государство принуждено, поддерживая свой законъ, тѣмъ самымъ поддерживать нравственное беззаконіе. Въ эти моменты—государство, съ точки зрѣнія своихъ благородныхъ и высокихъ цѣлей, какъ бы не существуетъ" [4]). „И вотъ въ эти моменты *верховная власть обязана снова дѣлать то, что дѣлала*, когда еще не успѣла построить государства: должна дѣлать сама, и по усмотрѣнію совѣсти, то, чего не способно сдѣлать государство" [5]).

Относительно этого ученія мы должны сдѣлать приблизительно такія же замѣчанія, какія были сдѣланы относительно теоріи особой самодержавной власти. Ученіемъ Л. А. Тихомирова относительно царской прерогативы мы воспользуемся въ очеркѣ, посвященномъ верховенству, какъ

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 154.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 155.

[3]) Тихомировъ, Монархическая государственность, ч. IV, стр. 156.

[4]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 155.

[5]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 155—156.

основному свойству власти Государя Императора. Какъ мы увидимъ, въ этомъ ученіи много вѣрнаго, *но основное положеніе его*, именно, что „царская прерогатива“ не основывается на конституціи, *должно быть отвергнуто*. Надобности въ естественноправовыхъ построеніяхъ царской власти нѣтъ никакой, такъ какъ *конституціи*, построенныя на монархическомъ принципѣ *опредѣленно*, въ видѣ общаго положенія, *признаютъ* полноту государственной власти за монархомъ, т. е., именно царскую прерогативу. Это, конечно, древнѣйшая норма государственнаго права, сложившаяся вмѣстѣ съ появленіемъ верховной власти. Наши Основные Законы въ статьѣ 10 столь-же опредѣленно постановляютъ, что „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору“. Надо только, чтобы статьи законовъ, въ особенности основныхъ, не оставались безъ примѣненія.

Современныя конституціи, въ томъ числѣ и наши Основные Законы, не останавливаются, однако, на установленіи общаго начала, но какъ мы увидимъ, въ *рядѣ статей развиваютъ въ подробностяхъ царскую прерогативу* въ примѣненіи къ власти законодательной, исполнительной и судебной, причемъ регламентируетъ ее именно въ указываемомъ г. Тихомировымъ смыслѣ. Не мѣшаетъ имѣть въ виду, что авторъ этого ученія, какъ мы только что видѣли, и самъ въ одномъ мѣстѣ называетъ царскую прерогативу „правомъ“, отнюдь не въ смыслѣ естественнаго права. Такимъ она и является въ дѣйствительности. Дѣйствіе по царской прерогативѣ относится въ нашемъ правѣ къ верховному управленію, или къ законодательству.

ГЛАВА IV.

Управленіе верховное и подчиненное.

Содержаніе.—Непосредственный предметъ настоящаго изслѣдованія. —Защитники и отрицатели понятія верховнаго управленія.—Отличіе управленія верховнаго отъ управленія подчиненнаго: по задачамъ власти.—По характеру власти.—Высшее и низшее управленіе.

Въ настоящемъ изслѣдованіи насъ можетъ спеціально занимать *лишь непосредственная государственная дѣятельность Государя Императора*, т. е., верховное управленіе и законодательство. Управленіе подчиненное должно, болѣе или менѣе, остаться въ сторонѣ. Слѣдующія слова, сказанныя много лѣтъ тому назадъ, вполнѣ приложимы и къ современному строю:

„Хотя въ неограниченной монархіи Государю принадлежитъ безраздѣльно вся полнота власти, но непосредственно, лично Онъ осуществляетъ *лишь нѣкоторую долю этой власти.* Вотъ эта сфера непосредственнаго функціонированія Монарха и составляетъ въ тѣсномъ смыслѣ *сферу правъ* Монарха". Они то и составляютъ въ собственномъ смыслѣ слова власть Всероссійскаго Императора[1]). Остановимся сначала на изученіи верховнаго управленія.

Для того, чтобы выяснить понятіе послѣдняго, слѣдуетъ установить его *отношеніе*, съ одной стороны, *къ управленію подчиненному*, а съ другой—къ законодательству. Первымъ вопросомъ мы займемся въ этой главѣ.

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, 1, стр 593.

Вопросъ объ установленіи отношенія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго давно уже занимаетъ изслѣдователей русскаго государственнаго права. Большинство старыхъ писателей даетъ *приблизительно одинъ и тотъ же отвѣтъ* на него и ученія ихъ могутъ быть и теперь приняты съ тѣми или другими оговорками.

Большинство изслѣдователей приписываютъ понятію верховнаго управленія и его отличію отъ управленія подчиненнаго *весьма важное значеніе.* Понятіе это иногда возводится на степень понятія, общаго праву всѣхъ государствъ, независимо отъ формы правленія. Наоборотъ, нѣкоторые, именно изслѣдователи, толкующіе выраженіе управленіе въ смыслѣ нѣмецкихъ учебниковъ, отрицаютъ за понятіемъ верховнаго управленія всякое значеніе. Въ знаменитомъ курсѣ государственнаго права проф. Коркунова читаемъ:

„Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія имѣетъ совершенно *общее значеніе для всѣхъ государствъ*, независимо отъ различія ихъ устройства. Въ каждомъ государствѣ, будетъ ли это монархія или республика, властвованіе проявляется не только въ исполненіи требованій существующихъ законовъ, но также въ изданіи новыхъ законовъ, въ отмѣнѣ старыхъ и въ разрѣшеніи вопросовъ, не опредѣленныхъ напередъ закономъ. Это свободное, неопредѣленное въ своемъ содержаніи раньше изданными законами, осуществленіе властвованія обусловлено не особенностью органовъ власти, а особенностью цѣлей властвованія, и потому не зависитъ отъ той или другой формы правленія“, Другаго мнѣнія держится одинъ изъ видныхъ изслѣдователей обновленнаго строя, г. Лазаревскій:

„Ученіе объ отношеніи М о н а р х а къ дѣламъ управленія, вообще въ значительной степени *запутанное* пережившими свое время представленіями о томъ, что вся правительственная власть сосредоточена въ рукахъ одного М о н а р х а, въ нашемъ дѣйствующемъ правѣ *затемняется* также и крайне неудачною идеею противоположенія „управленія верховнаго“ и „управленія подчиненнаго“ [2]. „Надо предположить, что

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное право, томъ 2, стр. 7.

[2]) Лазаревскій, Лекціи...; I, стр. 163—164.

когда Сперанскій въ 1809—1810 годахъ былъ занятъ своимъ планомъ государственнаго преобразованія, онъ, повидимому, предполагалъ провести въ законѣ какое то различіе верховнаго и подчиненнаго управленія; эта мысль получила крайне *неясное выраженіе* въ нѣкоторыхъ статьяхъ Учрежденій Министерствъ; очевидно, Сперанскій редактировалъ ст. 80 и 81. Осн. Зак., имѣя въ виду гораздо больше свои первоначальныя мысли, чѣмъ дѣйствовавшіе законы. Статьи эти въ свою очередь были редактированы настолько *неясно*, что въ литературѣ дали поводъ къ совершенно несогласнымъ другъ съ другомъ опредѣленіямъ понятій верховнаго и подчиненнаго управленія и, что самое существенное, вовсе не отразились на дѣйствовавшемъ русскомъ законодательствѣ, которому эти понятія, не смотря на наличность въ Сводѣ какихъ то *туманныхъ* ихъ опредѣленій, оставались въ дѣйствительности совершенно чуждыми. Ни одного повода примѣнить на дѣлѣ эти понятія русскому законодательству за весь XIX в. не представилось" [1]).

По поводу приведенныхъ діаметрально противоположныхъ ученій, принадлежащихъ первое—толкователю дореформеннаго строя, а второе—строя пореформеннаго, наши замѣчанія въ данномъ мѣстѣ не могутъ быть велики. Дальнѣйшее изложеніе само должно будетъ показать, что пріемлемой можетъ быть только точка зрѣнія проф. Коркунова, что верховное управленіе является *однимъ изъ основныхъ понятій* и установленій русскаго государственнаго строя и что всѣ эти запутанности, неясности, туманности и пр., о которыхъ распространяется приватъ-доцентъ Лазаревскій, объясняются лишь его собственной *ошибкой въ пониманіи выраженія „управленіе"*.

Дѣйствительно, если признать, что послѣднее означаетъ то-же самое, что исполнительная власть, то противоположеніе управленія верховнаго и управленія подчиненнаго врядъ-ли можно считать удачнымъ и полезнымъ. Исполнительная дѣятельность, по существу, не перестаетъ быть таковой и въ томъ случаѣ, когда въ роли исполнителя

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 164—165.

закона является Глава государства. При такомъ пониманіи этого термина становится совершенно непонятнымъ, *почему одно и то же понятіе* называется то просто „управленіемъ", то „управленіемъ верховнымъ", то „управленіемъ подчиненнымъ". Въ то же время, при принятіи точки зрѣнія г. Лазаревскаго, относящіяся къ данному вопросу статьи законовъ получаютъ дѣйствительно такой невразумительный характеръ, что для того, чтобы разобраться въ нихъ, является надобность въ искуственномъ толкованіи ихъ и даже въ прямой замѣнѣ въ нихъ однихъ словъ другими, что, какъ мы видѣли, иногда и продѣлывается съ ними [1]).

Чтобы не возвращаться уже къ ученію привать-доцента Лазаревскаго, слѣдуетъ тутъ-же отмѣтить еще, что предположеніе его о происхожденіи статей 80—81 Основныхъ Законовъ и есть не болѣе, какъ его *личное предположеніе*. Оно рѣшительно ни на чемъ не основано и въ то-же самое время отвлекаетъ вниманіе юриста отъ того дѣйствительнаго значенія, которое имѣютъ эти статьи въ исторіи русскаго законодательства. Въ нихъ, собственно въ статьѣ 80, впервые явно формулировано одно изъ основныхъ началъ русскаго государственнаго строя, именно, что вся полнота государственной власти принадлежитъ Государю Императору [2]). Въ нихъ установлены столь важныя понятія нашего государственнаго строя, какъ „управленіе", „верховное управленіе" и „подчиненное управленіе". Совершенно *невѣрно также утвержденіе* г. Лазаревскаго, будто указанныя статьи оставались въ теченіе XIX столѣтія чуждыми нашему государственному строю, Эти статьи выражали, въ общихъ чертахъ, весь смыслъ русскаго государственнаго строя, лежали въ основаніи всей государственной жизни Россіи. Перейдя въ новые Основные Законы, статья 80 сохраняетъ въ нихъ свое прежнее, по истинѣ, громадное значеніе.

Возвратимся, однако, къ ученію проф. Коркунова, который имѣлъ одну цѣль: понять и изучить нашъ госу-

---

[1]) См. выше, глава I, стр. 9.

[2]) См. выше гл. I и II настоящаго очерка: „Полнота государственной власти" и „Верховный Носитель государственной власти".

дарственный строй въ томъ видѣ, какъ онъ на дѣлѣ существуетъ. Замѣчанія его могутъ быть поучительны для насъ, не смотря на то, что онъ изучалъ собственно дореформенный порядокъ, потому что, какъ было уже указано, въ отношеніи даннаго вопроса, новые Основные Законы (статья 10) повторяютъ лишь старые (статью 80). Вѣдь, и изслѣдователь порядка пореформеннаго, г. Лазаревскій, изучаетъ, какъ мы видѣли, также собственно не указанную статью 10, а статьи 80 и 81 старыхъ законовъ.

Впрочемъ, и *ученіе проф. Коркунова* мы можемъ принять лишь *съ оговоркой*, именно потому, что со времени его появленія въ русскомъ правѣ произошла крупная реформа, одинъ изъ главныхъ видовъ государственной дѣятельности — *законодательство* не относится нынѣ къ верховному управленію. Тѣмъ не менѣе, въ послѣднее попрежнему входитъ какъ „разрѣшеніе вопросовъ, не опредѣленныхъ напередъ закономъ", такъ и правообразованіе, именно въ формѣ Высочайшихъ указовъ, этой старинной формѣ русскаго права.

Второе замѣчаніе, которое надлежитъ сдѣлать относительно ученія проф. Коркунова, носитъ уже характеръ исправленія. Именно, какъ мы вскорѣ убѣдимся, къ верховному управленію относится не только правотворческая и внѣправовая дѣятельность Государя Императора, но отчасти и дѣятельность, правомъ урегулированная, въ томъ числѣ *какъ администрація, такъ и судъ.* Нашъ законъ опредѣленно говоритъ о „верховной исполнительной власти". Ошибка проф. Коркунова объясняется тѣмъ, что онъ понималъ верховное управленіе въ его матеріальномъ смыслѣ, какъ проявленіе верховенства. На этой точкѣ зрѣнія стоитъ, вообще, большинство изслѣдователей русскаго государственнаго права. Между тѣмъ нашъ законъ въ статьѣ 10 стоитъ на точкѣ зрѣнія чисто формальной. Къ верховному управленію относится имъ вся непосредственная дѣятельность Государя Императора, поэтому въ составъ верховнаго управленія могутъ входить не только собственно проявленія верховенства, но и дѣятельность исполнительная. Эта сторона дѣла вѣрно отмѣчалась уже проф. В. В. Ивановскимъ въ его старомъ курсѣ русскаго государственнаго права:

„Къ числу правъ, осуществляемыхъ русскимъ Императоромъ непосредственно, принадлежатъ: *права законодательныя, административныя и судебныя.* Нашъ законъ называетъ эту дѣятельность Императора *верховнымъ управленіемъ* въ отличіе отъ управленія подчиненнаго, гдѣ Императоръ дѣйствуетъ при посредствѣ подчиненныхъ ему учрежденій“ [1]).

Наконецъ, верховное управленіе, въ его современной постановкѣ, не можетъ уже считаться, говоря словами проф. Коркунова, „имѣющимъ совершенно общее значеніе для всѣхъ государствъ, независимо отъ различія ихъ устройства“. Это было, пожалуй, вѣрно до тѣхъ поръ, *пока оно включало* въ себѣ, какъ свой главный институтъ, *все правообразованіе.* Въ настоящее время послѣднее частью осталось въ составѣ верховнаго управленія, частью выдѣлено, какъ особая власть, подъ названіемъ законодательства. Это, такъ сказать, раздвоеніе правообразованія, составляетъ оригинальную черту нашего новаго государственнаго строя, а вмѣстѣ съ тѣмъ, и верховное управленіе есть теперь также лишь особенность послѣдняго.

Поэтому, относительно верховнаго управленія въ его прежнемъ объемѣ, врядъ-ли былъ правъ проф. Градовскій, писавшій: „Различія между установленіями управленія верховнаго, съ одной стороны, и подчиненнаго, съ другой стороны—составляетъ *отличительную особенность русскаго государственнаго права*, какъ права неограниченной монархіи. Въ государствахъ конституціонныхъ этого основанія для различія управленія мы не находимъ“ [2]). Напротивъ, это уставленіе не чуждо ни одному государственному строю. Относительно-же верховнаго управленія въ его современномъ пониманіи, нельзя не согласиться съ мнѣніемъ г. Захарова:

„Дѣйствіе верховнаго управленія, въ которомъ проявляется, въ большей или меньшей степени, непосредственное участіе Монарха въ дѣлахъ управленія, представляетъ *особую черту нашей конституціи,* явившуюся естествен-

---

[1]) Ивановскій, Русское Государственное Право, вып. I, стр. 85.

[2]) Градовскій, Начала.., т. II, изд. 2, стр. 166.

нымъ слѣдствіемъ прежней нашей смѣшанной законодательно-административной системы управленія" [1]). Въ конституціяхъ другихъ государствъ онъ находитъ лишь „въ томъ или иномъ отношеніи или, въ особыхъ случаяхъ, дѣйствія, похожія нѣсколько, по своему характеру, *на верховное управленіе*" [2]). Да и то ближайшее знакомство съ ними заставляетъ его отвергнуть тождество ихъ съ актами верховнаго управленія:

„Въ западно-европейскихъ конституціяхъ имѣются тѣ или иныя, находящіяся въ распоряженіи главы государства, правомочія, которыя, хотя и могутъ быть названы формально дѣйствіями подзаконными, являясь осуществленіемъ предоставленныхъ ему закономъ правъ, однако, по своему характеру и исключительности ихъ примѣненія, предполагаютъ признаніе за осуществляющей ихъ властью не шаблонное примѣненіе закона, а *извѣстное высшее руководительство дѣлами*, въ цѣляхъ культурныхъ или поддержанія общегосударственнаго порядка. Однако, такія полномочія единичны и не могутъ быть объединены и выдѣлены въ особое обширное понятіе верховнаго управленія, подобное установленному нашими Основными Законами, и сливаются съ общимъ характеромъ административной власти западныхъ конституцій" [3]). Въ общемъ, повторяю положенія вещей изображается здѣсь вполнѣ вѣрно.

Съ той же самой, такъ сказать, положительной точки зрѣнія, какъ и проф. Коркуновъ, смотрятъ на понятія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго большинство прежнихъ русскихъ изслѣдователей. Причемъ такъ же, какъ и онъ, они отличаютъ верховное управленіе отъ подчиненнаго по задачамъ его и по характеру проявляемой въ немъ власти. Изложимъ, болѣе или менѣе подробно, наиболѣе интересныя ученія. Проф. Градовскій пишетъ слѣдующее:

„Должно имѣть въ виду общій принципъ, ясно вытекающій изъ общаго смысла русскаго законодательства: Непосредственная дѣятельность Верховной Власти необходи-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 266.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 267.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 267.

ма въ тѣхъ случаяхъ, когда или отдѣльный вопросъ *не можетъ быть разрѣшенъ силою существующихъ законовъ*, или когда вообще требуется видоизмѣнить законъ. Всѣ же задачи управленія и суда, достаточно *опредѣленныя законами*, подлежатъ вѣдѣнію подчиненныхъ властей“ [1]).

„Одна... функція предполагаетъ дѣятельность лица или установленія, стоящаго *выше закона*, являющагося творцомъ дѣйствующаго права, восполняющаго его пробѣлы, отмѣняющаго, въ иныхъ случаяхъ, примѣненіе закона. Сюда относятся изданіе законовъ, аутентическое ихъ толкованіе, помилованіе преступника и т. д. Другія функціи власти, по существу своему, предполагаютъ дѣятельность органовъ *подзаконныхъ*, облеченныхъ строго опредѣленными правами и несущихъ отвѣтственность за неправильное пользованіе этими правами. Сюда относятся дѣятельность судебная и административная“ [2]).

„Компетанція каждаго подчиненнаго установленія вообще опредѣляется актомъ законодательной власти. „Уставъ“ или „учрежденіе“, данные установленію, являются спеціальными узаконеніями, на основаніи которыхъ каждое мѣсто опредѣляетъ кругъ своихъ задачъ, свои іерархическія отношенія къ прочимъ мѣстамъ и лицамъ, объемъ своихъ правъ при разрѣшеніи вопросовъ управленія и т. п. Основанная на законѣ, власть каждаго подчиненнаго учрежденія является и самостоятельною, *въ предѣлахъ ему указанныхъ*“ [3]).

Тѣ-же самыя мысли высказываетъ проф. Сокольскій: „Относительно нашего законодательства можетъ быть установлено общее положеніе, по которому все то, *что можетъ быть разрѣшено на основаніи закона*, этой опредѣлившейся въ торжественной и точной формѣ воли Монарха, совершается управленіемъ подчиненнымъ, къ Монарху же восхо-

---

[1]) Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, т. I, стр. 147.

[2]) Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, т. I, стр. 144—145.

[3]) Градовскій, Начала..., II, изд. 2, стр. 166.

дятъ дѣла, требующія непосредственнаго проявленія верховной воли и власти, такъ какъ для рѣшенія этихъ дѣлъ *не преподано закономъ точныхъ и опредѣленныхъ правилъ.* Впрочемъ, наиболѣе важныя изъ дѣлъ, рѣшаемыхъ на основаніи законовъ, тѣмъ не менѣе восходятъ на утвержденіе Государя Императора и считаются принадлежащими къ управленій верховному. Комплексъ этихъ дѣлъ опредѣлился исторически" [1]).

Очень удачна, далѣе, формула проф. Алексѣева: „Гдѣ же", спрашиваетъ онъ, „граница той области, въ которой Государь дѣйствуетъ лично и непосредственно, и по какому признаку мы опредѣлимъ предѣлы той сферы, въ которой онъ осуществленіе своихъ правъ предоставляетъ своимъ представителямъ? Однѣ функціи государственной власти предполагаютъ дѣятельность *свободную и творческую*, стоящую надъ законами и создающую ихъ, и дѣятельность, дающую импульсъ и направленіе всѣмъ важнѣйшимъ государственнымъ рѣшеніямъ и актамъ и выступающую во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, которые не предусмотрѣны закономъ и не могутъ быть разрѣшены силою дѣйствующихъ законовъ. Это, другими словами, область законодательства и верховнаго управленія. Другія функціи власти не предполагаютъ творческой дѣятельности и заключаются или *въ примѣненіи закона въ отдѣльнымъ случаямъ, или въ управленіи согласно законамъ.* Это область суда и подчиненнаго управленія" [2]).

„Это различіе осуществленія Императоромъ своей верховной власти въ этихъ двухъ различныхъ областяхъ обусловливается тѣмъ, что въ первой области власть, по самому характеру своей дѣятельности въ этой области, должна выступать *самостоятельно и творчески*, между тѣмъ во второй области правительственная дѣятельность ограничивается *исполненіемъ законовъ и осуществленіемъ предназначенныхъ* задачъ. Творческая и самостоятельная правительственная дѣятельность требуетъ непосредственной дѣятельности верховной власти, дѣятельность же исполнительная и подчиненная можетъ быть поручена и подчиненнымъ органамъ" [3]).

---

[1]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 93—94.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 284.

[3]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 183.

Далѣе, подобное же, въ сущности, сопоставленіе управленіе верховнаго и управленія подчиненнаго находимъ въ объяснительной запискѣ къ проекту Уголовнаго Уложенія: „По объему и государственному значенію сей—государственной—дѣятельности, въ особенности въ примѣненіи къ государственному строю Имперіи Россійской, во всѣхъ видахъ управленія могутъ быть отличаемы: *общее направленіе* государственной жизни, общее руководительство всѣми силами государственными—*управленіе верховное*, или же *примѣненіе предначертаній и указаній Власти Верховной* къ отдѣльнымъ сферамъ государственной жизни, къ ея частному повседневному теченію—*управленіе подчиненное*. Такое управленіе подчиненное въ современныхъ государствахъ не является чѣмъ либо случайнымъ, неопредѣленнымъ, зависящимъ отъ усмотрѣнія органовъ власти, но покоится на твердыхъ закономѣрныхъ началахъ, а по сему предполагаетъ и извѣстную организацію властей, порядокъ управленія. Соотвѣтственно опредѣляется власть „управленія" и по нашимъ Основнымъ Законамъ, раздѣляясь на власть управленія верховнаго и власть управленія подчиненнаго" [1]).

Изъ новѣйшихъ изслѣдователей наиболѣе удачно эти мысли выражены у прив.-д. Устинова: „Наши законы различаютъ управленіе верховное отъ управленія подчиненнаго. Существо этого различія состоитъ въ томъ, что верховное управленіе имѣетъ характеръ *творческой дѣятельности*, только въ формахъ своихъ ограниченной закономъ, и заключается по преимуществу въ установленіи общихъ нормъ и руководящихъ началъ, тогда какъ управленіе подчиненное есть по существу своему дѣятельность подзаконная, заключающаяся по преимуществу въ *исполненіи законовъ* и предначертаній верховной власти" [2]).

„Верховное управленіе охватываетъ собою именно *свободные творческіе акты правительства*, которые заключаются или въ организаціонной дѣятельности или въ установленіи общихъ правилъ и нормъ для дѣятельности подчиненныхъ

---

[1]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи и объясненія къ нему, т. VIII. Спб. 1897. Стр. 4.

[2]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 63.

органовъ. Подчиненное-же управленіе состоитъ въ осуществленіи этихъ предначертаній и въ примѣненіи законовъ. Оно, и только оно, по существу своему является *подзаконнымъ и можетъ быть названо исполнительной властью.* Верховное-же управленіе лишь въ формахъ связано закономъ и должно быть охвачено болѣе широкимъ названіемъ правительственной власти" [1]). Здѣсь, впрочемъ замѣчается одна ошибка. Верховное управленіе не ограничивается какъ мы вскорѣ увидимъ, дѣятельностью организаціонной и установленіемъ правилъ для подчиненныхъ органовъ.

„Существенное отличіе дѣятельности органовъ подчиненнаго управленія отъ органовъ верховнаго управленія заключается въ томъ, что дѣятельность первыхъ должна быть *строго подчиненной,* и самая рѣшающая (дискреціонная) власть ихъ можетъ быть отправляема лишь на основаніи спеціальнаго уполномочія закона и въ предѣлахъ, закономъ указанныхъ, тогда какъ дѣятельность органовъ верховнаго управленія является *самостоятельной и свободной*, ограниченной въ предѣлахъ своихъ лишь условіемъ непротивленія закону" [2]).

„Органы подчиненнаго управленія, имѣющіе непосредственныя соприкосновеніе съ жизнью, необходимо должны обладать *извѣстной степенью распорядительной власти* для рѣшенія различныхъ вопросовъ, не предусмотрѣнныхъ ни законами, ни указами органовъ верховнаго управленія" [3]).

Очень интересны, наконецъ, замѣчанія А. Н. Захарова: „Возникаетъ еще одинъ вопросъ: каковы же свойства актовъ верховнаго управленія и въ чемъ заключается ихъ отличіе отъ другихъ актовъ управленія? Во первыхъ—самостоятельность и *независимость ихъ*, основанная на раздѣленіи компетенціи власти законодательной и верховнаго управленія. Во вторыхъ—изданіе ихъ по *совѣту существующихъ для сего органовъ*". „Въ третьихъ—ихъ *особое значеніе*, равенство по силѣ, законодательнымъ актамъ, въ смыслѣ обязательности для подчиненныхъ органовъ. Это вполнѣ по-

---

[1]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 8.

[2]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 71.

[3]) Устиновъ, Русское Государственное Право. стр. 71.

нятно, такъ какъ власти подчиненнаго управленія, какъ говоритъ ст. 10 Осн. Зак., ввѣряется лишь опредѣленная степень власти отъ Государя Императора, вотъ почему для этой власти, власти въ строгомъ смыслѣ исполнительной, обязательно точное и безпрекословное исполненіе велѣній актовъ Верховной Власти, безъ различія ихъ изданія, въ формѣ ли Высочайше утвержденныхъ законовъ или повелѣній въ порядкѣ верховнаго управленія" [1]).

Но вполнѣ согласиться съ его заключеніями нельзя. *Не вызываетъ возраженій только первый пунктъ*, вполнѣ подобный тому, что мы находимъ у другихъ лицъ. Но *второй* уже кажется *сомнительнымъ*. Въ ученіи о законѣ и указѣ мы разсматриваемъ подробно вопросъ объ указахъ, издаваемыхъ непосредственно и въ порядкѣ верховнаго управленія, и еще возвратимся къ этому пункту. Наконецъ, *третье*, указанное г. Захаровымъ, свойство актовъ верховнаго управленія должно быть прямо *отвергнуто*, такъ какъ оно, конечно, относится лишь къ правообразующимъ актамъ, которые далеко не составляютъ всего содержанія верховнаго управленія. Заключеніе этого обозрѣнія воззрѣній столь авторитетныхъ авторовъ должно быть слѣдующее.

Приведенные авторы, въ общемъ, правильно выясняютъ сущность различія между управленіемъ верховнымъ и управленіемъ подчиненнымъ, до извѣстной степени дополняя одинъ другаго. *Управленіе подчиненное* есть дѣятельность *исполнительная*, вращающаяся въ границахъ закона, преслѣдующая *указанныя закономъ задачи* указаннымъ закономъ образомъ. Она развивается мѣстами и лицами, коимъ Императоръ ввѣряетъ опредѣленную степень власти, Это, какъ говоритъ проф. Градовскій, „дѣятельность управленія и суда, опредѣленная закономъ".

Что касается *управленія верховнаго*, то послѣднее есть личная дѣятельность самого Государя Императора. Предметами его являются чрезвычайно важныя, иногда проникающія всю русскую жизнь, общественныя отношенія и явленія. Выдѣленіе ихъ въ особою группу совершенно понятно. „Чѣмъ важнѣе вопросъ управленія, чѣмъ завѣтнѣе онъ для *національныхъ интересовъ русскаго народа*, охраненіе и защи-

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 265—266.

ту которыхъ провидѣніе и исторія концентрировали въ рукахъ Всероссійскаго Самодержца,—тѣмъ нужнѣе Его личная инціатива, Его верховный надзоръ и непосредненное вмѣшательство“ [1]).

Одни изъ нихъ вовсе не могутъ быть предметомъ регулированія со стороны права, это область отношеній, по крайней мѣрѣ, *внѣ правовыхъ*. Другія могутъ, но еще не урегулированы правомъ. Наконецъ, третьи урегулированы уже правомъ, но въ виду ихъ особой важности удерживаются въ области непосредственной дѣятельности Государя Императора. Основными задачами верховнаго управленія должно быть, при этихъ условіяхъ, или созданіе новаго права, или внѣправовая дѣятельность, или иногда дѣятельность исполнительная. Въ отличіе отъ дореформенныхъ отношеній въ составъ верховнаго управленія входитъ, однако, не все правообразованіе. Часть его выдѣлена подъ спеціальнымъ названіемъ законодательства въ особую государственную власть. Таково различіе между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ по преслѣдуемымъ ими задачамъ. Не менѣе важно различіе и по характеру власти.

На эту сторону дѣла мы видѣли уже указаніе у г.г. Градовскаго, Алексѣева, Устинова и Захарова. Познакомились еще съ возрѣніемъ г. Коркунова. „Велѣніями *верховной власти* опредѣляются цѣли и задачи государственной дѣятельности и установляются юридическія нормы, разграничивающія разнообразные интересы, составляющіе содержаніе государственной жизни. Такимъ образомъ, дѣятельностью верховнаго управленія опредѣляется, въ общемъ, и содержаніе, и форма государственной дѣятельности. Но органы верховнаго управленія сами не осуществляютъ непосредственно своихъ велѣній; не совершаютъ сами всей массы отдѣльныхъ дѣйствій, необходимыхъ для осуществленія ихъ велѣній; не разрѣшаютъ сами всѣхъ спорныхъ вопросовъ, возникающихъ при этомъ. Дѣло верховнаго управленія намѣтить задачи государственной дѣятельности и указать способы ихъ осуществленія. Для дѣйствительнаго ихъ выпол-

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., т. I, стр. 262.

ненія организуются въ государствѣ особыя *учрежденія, призванныя дѣйствовать по полномочію и на основаніи указаній* органовъ верховнаго управленія. Это—органы подчиненнаго управленія.

„Условія ихъ дѣятельности существенно отличаются отъ условій дѣятельности верховнаго управленія. Подчиненное управленіе, прежде всего, лишено той *самостоятельности*, какая отличаетъ верховное управленіе. Органы подчиненнаго управленія могутъ дѣйствовать не иначе, какъ по уполномочію верховнаго управленія, выраженному въ законѣ, указѣ, или частномъ велѣніи. Поэтому акты подчиненнаго управленія представляются лишь условно обязательными, насколько они не превышаютъ данныхъ подчиненному управленію полномочій. Государственная власть сама по себѣ безгранична, ей нѣтъ юридическихъ ограниченій. Но эта юридическая *неограниченность государственной власти* проявляется только въ верховномъ управленіи. Подчиненное управленіе представляетъ собою осуществленіе не неограниченной государственной власти, а *ограниченныхъ полномочій*, исходящихъ отъ органовъ верховнаго управленія“ [1]). Въ заключеніе одна оговорка, дѣлаемая г. Коркуновымъ:

„Нѣкоторой долей свободной власти пользуются и подчиненные органы, и въ подчиненномъ управленіи не все напередъ опредѣлено закономъ. Эта свободная, не нормируемая закономъ власть подчиненныхъ органовъ и даетъ содержаніе понятію дискреціонной власти. Но въ подчиненномъ управленіи *дискреціонная власть—исключеніе*, подзаконная—общее правило. Въ управленіи же верховномъ *всѣ проявленія власти* имѣютъ *дискреціонный характеръ*“ [2]).

Такимъ образомъ, власть верховнаго управленія называется стоящей выше закона (Градовскій),—самостоятельной, свободной, творческой (Алексѣевъ, Устиновъ),—свободной, неопредѣленной въ своемъ содержаніи, неограниченной, безграничной, дискреціонной (Коркуновъ),—самостоятельной и

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 324.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 8.

независимой (Захаровъ), а власть управленія подчиненнаго—подзаконной (Градовскій и Устиновъ),—подчиненной, исполнительной (Алексѣевъ), подчиненной, лишенной самостоятельности (Коркуновъ). Этотъ особый характеръ власти верховнаго управленія и особый подчиненнаго стоитъ, конечно, въ связи съ тѣми основными задачами, которыя преслѣдуютъ то и другое. Въ частности, относительно управленія подчиненнаго можно еще припомнить слѣдующія слова объяснительной записки къ Уголовному Уложенію. „Положеніе нашихъ законовъ не оставляютъ никакого сомнѣнія въ томъ, 1) что подчиненное государственное управленіе составляетъ особый родъ дѣятельности государства; 2) что оно *ввѣряется Верховной Властью,* а не пріобрѣтается самовольными дѣйствіями; 4) что самый предметъ управленія и даже его образъ дѣйствія и 5) степень и предѣлы власти органовъ управленія точно также не произвольны, и опредѣляются закономъ" [1]).

Область дѣлъ верховнаго управленія опредѣляется, такимъ образомъ, и характеромъ проявляемой въ немъ власти, и кругомъ преслѣдуемыхъ имъ задачъ. Оно преслѣдуетъ всѣ *государственныя задачи* за исключеніемъ тѣхъ, которыя предоставлены власти подчиненной и власти законодательной. Оно распространяется на всѣ государственныя дѣла, за исключеніемъ двухъ послѣднихъ категорій. По общему своему характеру, согласно вѣрнымъ замѣчаніямъ цитированныхъ выше авторовъ, верховное управленіе дѣйствительно отличается всѣми признаками государственнаго верховенства. Это дѣятельность творческая, неограниченная, стоящая выше закона.

Въ концѣ концовъ, власть верховнаго управленія есть та именно верховная и самодержавная власть, которой посвящена статья 4 Основныхъ Законовъ,—такъ сказать, за вычетомъ законодательства, о чемъ будетъ рѣчь вскорѣ,—и та самая власть управленія, о которой говоритъ 10,—за вычетомъ изъ нея власти исполнительной,—впрочемъ не всей,—и опять

---

[1]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной коммиссіи и объясненія къ нему. Т. VIII. Спб. 1897, стр. 4.

таки законодательства. Это—та самая государственная власть, которая проявляется и въ другихъ областяхъ дѣятельности Государя Императора. Въ нее входятъ и элементы *правообразующей власти, и исполнительной, и судебной.* Въ этомъ отношеніи можно вполнѣ присоединиться къ слѣдующему замѣчанію г. Захарова:

„Общее положеніе верховнаго управленія, какъ оно опредѣлено указомъ 23 апрѣля 1906 года, такъ и статьями Осн. Закон., заставляетъ видѣть въ немъ, вопреки нѣкоторымъ мнѣніямъ, особое функціонированіе власти въ опредѣленныхъ конституціей случаяхъ, власти по формѣ административнаго, а по существу нерѣдко законодательнаго свойства“ [1]).

Въ заключеніе слѣдуетъ отмѣтить, что, рядомъ съ выраженіемъ верховное управленіе, наше законодательство знаетъ еще *высшее* управленіе, послѣднее противополагается *низшему* и, какъ и это послѣднее, является однимъ изъ подраздѣленій управленія подчиненнаго. „Подчиненное... управленіе“, говоритъ проф. Грибовскій, „дѣлится на высшее и низшее подчиненное“ [2]). Дѣленіе это было установлено еще проф. Градовскимъ: „Дѣленіе установленій на установленія верховнаго и на установленія подчиненнаго управленія не совпадаетъ съ раздѣленіемъ установленій на высшія и низшія, т. е. съ дѣленіемъ, которое основывается на іерархическихъ ихъ отношеніяхъ. Выраженія „верховныя“ и „подчиненныя“ указываютъ на отношеніе установленій къ правамъ верховной власти, названія же „низшія и высшія „на взаимныя іерархическія отношенія этихъ установленій“ [3]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 217.

[2]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 112.

[3]) Градовскій, Начала..., II, изд. 2, стр. 166.

ГЛАВА. V.

Власть судебная.

Содержаніе.—Судебная власть въ ея различныхъ пониманіяхъ. — Государь Императоръ, какъ глава судебной власти.—Статья 178 Учрежденій Министерствъ.—Отдѣльныя судебныя полномочія Государя Императора. — Свидѣтельства ученой литературы.—Отрицаніе судебной власти Монарха.

Основные Законы относятъ судебную власть, какъ общее правило, къ власти подчиненнаго управленія [1]). Это, въ общемъ, правильно — съ точки зрѣнія принятаго нашимъ законодательствомъ основнаго дѣленія государственной власти, но лишь поскольку мы имѣемъ въ виду судебную власть, именно какъ власть исполнительную, какъ отправленіе правосудія въ собственномъ смыслѣ слова. Отправленіе правосудія есть, несомнѣнно, не что иное, какъ *одинъ изъ видовъ управленія*, т. е., государственной дѣятельности, направленной къ достиженію поставленныхъ себѣ государствомъ цѣлей [2]), причемъ, конечно, не верховной, а *подчиненной*. Но, кромѣ отправленія правосудія, къ судебной власти возможно относить и судебное правообразованіе, и судебную администрацію. Отнесеніе судебной власти въ этомъ, широкомъ ея пониманіи, къ власти управленія подчиненнаго было бы конечно, ошибкой. Наконецъ, возможно говорить и о судебномъ верховенствѣ, каковое отнюдь уже не можетъ при-

---

[1]) Основные Законы, статьи 10 и 22.

[2]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 95.

надлежать судебнымъ установленіямъ, и каковое можетъ проявлять себя не только въ судебномъ законодательствѣ, но и въ судебной администраціи, и даже въ правосудіи. Дѣйствительно, углубимся въ необходимыя подробности.

Въ *старыхъ Основныхъ Законахъ* о судебной власти особо вовсе не упоминалось. Она, однако, несомнѣнно, относилась, какъ и въ дѣйствующемъ правѣ, къ общему понятію управленія подчиненнаго [1]). Такъ единогласно утверждали всѣ представители русскаго государствовѣдѣнія. У проф. Коркунова мы читаемъ: „Судебная функція такъ же, какъ и администрація, есть *функція подчиненнаго управленія*“ [2]). У проф. Градовскаго: „Сюда—къ дѣятельности органовъ *подзаконныхъ*—относится дѣятельность судебная и административная“ [3]).

Въ то же самое время старые наши Основные Законы спеціально *не упоминали и о судебномъ верховенствѣ.* Г. Захаровъ справедливо говоритъ: „Въ прежнихъ Основныхъ Законахъ мы не встрѣтимъ наименованія Государя Императора главой судебной власти... такое отсутствіе формальнаго опредѣленія главенства Верховной Власти въ области суда и кажущееся предоставленіе послѣдняго Сенату не исключало, въ сущности, судебной власти Монарха“ [4]).

Въ новыхъ дѣло обстоитъ иначе. „Реформы 1905—06 г. не затронули, въ сущности, вопроса о судебной власти, но изданіе новыхъ Основныхъ Законовъ восполнило пробѣлъ прежнихъ, и въ *текстъ конституціи была введена ст. 22*, въ которой указывается на главенство Верховной Власти въ области суда слѣдующими словами: „Власть судебная осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами“, т. е., говоря иными словами, право юрисдикціи судовъ основано на делегаціи его Верховной Властію“ [5]). Но, конечно, и это постановленіе нельзя считать достаточнымъ

---

1) Осн. Зак., изд. 1892, стст. 80 и 81.

2) Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. I, стр. 325—326.

3) Градовскій, Начала..., т. I, стр. 145.

4) Захаровъ, Система..., стр. 145.

5) Захаровъ, Система..., стр. 145—146.

По дѣйствующему праву Государь Императоръ, въ видѣ общаго правила, непосредственнаго *участія въ отправленіи правосудія не принимаетъ*[1]). Въ этомъ отношеніи въ русскомъ правѣ никакихъ измѣненій новые Основные Законы не произвели. То же было и по старымъ. Функціи суда, говоритъ проф. Коркуновъ о порядкахъ дореформенныхъ, не предоставляются Главѣ государства такъ всецѣло, какъ функціи администраціи" [2]). Но въ теченіи XVIII и XIX вѣковъ произошелъ у насъ полный разрывъ съ прошлымъ, сравнительно не столь далекимъ, когда русскій Государь былъ судьей высшей инстанціи.

„Не только въ княжескій, но и въ царскій періодъ нашей исторіи, *князья и цари* участвовали непосредственно и лично въ отправленіи суда" [3]); „хотя уже цари не могли принимать такъ часто непосредственнаго участія въ отправленіи суда, какъ князья, для которыхъ это была обычная функція" [4]).

Начало рѣшительнаго поворота къ новымъ порядкамъ возводится къ первому десятилѣтію XVIII столѣтія. „Самодержавная власть устраняетъ себя отъ отправленія правосудія, *начиная съ Петра Великаго*" [5]). Указъ 1718 г. категорически воспрещалъ подавать просьбы, вмѣсто судовъ, Императору, „понеже Онъ одна персона есть и та толиками воинскими и прочими несмѣтными трудами объята". Устраненіе Монарха отъ непосредственнаго отправленія правосудія, кромѣ соображенія, отмѣченнаго въ указѣ 1718 г., объясняется и другими мотивами, которые однообразно повторяются однимъ изслѣдователемъ за другимъ:

„*Въ интересахъ безпристрастнаго и равномѣрнаго отправленія правосудія*, оно не только можетъ, но и должно быть поручено подчиненнымъ, т. е., подзаконнымъ органамъ, другими словами, такимъ органамъ, которымъ не предоставлено

---

[1]) Основные Законы, статьи 22 и 23.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 592.

[3]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 250.

[4]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 250.

[5]) Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, т. I, стр. 148,

полномочій дѣйствовать свободно и по своему усмотрѣнію и функціи которыхъ сводятся только къ примѣненію законовъ“ [1]).

„Если судебное разбирательство будетъ принадлежать непосредственно Верховной Власти, значеніе общаго закона, ограждающаго права всѣхъ, будетъ поколеблено. Судебныя рѣшенія, исходящія отъ власти, поставленной выше закона, могутъ превратиться не въ примѣненіе общаго закона къ частнымъ случаямъ, а *въ отдѣльныя узаконенія, изданныя по поводу этихъ частныхъ случаевъ, ad hoc.* Возможность защиты отъ неправильныхъ рѣшеній, имѣющая мѣсто тамъ, гдѣ отправленіе правосудія находится въ рукахъ подзаконныхъ органовъ, будетъ устранено неотвѣтственностью Верховной Власти. Такимъ образомъ, задача правосудія не можетъ быть непосредственно осуществляема Верховною Властью; она должна быть предоставлена особому органу“ [2]).

Дѣйствующее нынѣ право было формулировано въ началѣ XIX в. Въ Учрежденіи Министерствъ 1811 г. и въ Сводѣ Законовъ оно выражено слѣдующимъ образомъ: „Власть судебная, во всемъ ея пространствѣ, принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ“ [3]). Выраженіе „во всемъ ея пространствѣ“ означаетъ, согласно обычному словоупотребленію нашего Свода, во всемъ объемѣ, или вполнѣ, но приэтомъ, согласно сказанному, имѣется въ виду, конечно, судебная власть въ собственномъ смыслѣ слова, т. е., именно *отправленіе правосудія.* Согласно съ этимъ постановленіемъ Учрежденій Министерствъ и въ Учрежденіи Судебныхъ Установленій находимъ такую статью:

„*Власть судебная принадлежитъ:* мировымъ судьямъ, съѣздамъ мировыхъ судей, окружнымъ судамъ, судебнымъ палатамъ и Правительствующему Сенату, въ качествѣ верховнаго кас-

---

1) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 184.

2) Градовскій, Начала..., I, стр. 145,

3) Учрежденія Министерствъ, статья 178.

сaціоннаго суда“ [1]). На высшую инстанцію суда нѣтъ апелляціи.

Изъ приведенныхъ статей закона не надо дѣлать вывода, что судебныя мѣста представляютъ собой самостоятельную, или даже державную судебную организацію, своего рода государство въ государствѣ. *Судебное верховенство* можетъ принадлежать, конечно, лишь Государю Императору. Ему же принадлежитъ и судебная власть, если взять ее въ ея широкомъ пониманіи, въ составѣ всѣхъ трехъ упомянутыхъ выше частей. Судебное верховенство, или верховенство, что касается судебной дѣятельности, распадается, какъ сказано, на верховенство, что касается судебнаго правообразованія и на верховенство, что касается дѣятельности исполнительной:, административной и судебной, т. е., отправленія правосудія. Въ отношеніи послѣдняго *Государю Императору* принадлежитъ не только одно верховенство, но, въ извѣстной мѣрѣ, и прямое участіе въ отправленіи правосудія. Кромѣ того, все вообще правосудіе отправляется отъ имени Императорскаго Величества. Поэтому, врядъ ли вполнѣ вѣрно слѣдующее утверждение г. Захарова: „Судебные уставы 20 ноября 1864 г. *окончательно освободили русскаго Монарха* отъ исполненія судебныхъ обязанностей и признали понятіе судебной власти раздѣленнымъ между различными судебными установленіями“ [2]). Въ общемъ, въ отношеніи правосудія наше законодательство—подобно законодательству другихъ монархическихъ государствъ, хотя имѣются и отклоненія. Главныя положенія русскаго права можно выразить въ слѣдующихъ пунктахъ:

Право, которое организуетъ судебныя мѣста и регламентируетъ ихъ дѣятельность, а равно право, которое они примѣняютъ, вытекаетъ изъ того же *верховнаго источника*, какъ и все русское право, т. е., изъ императорской власти. По мнѣнію проф. Алексѣева, „право изданія и примѣненія, какъ нормъ, опредѣляющихъ судебную организа-

---

[1]) Учрежденіе Судебныхъ Установленій. Введеніе, ст. 1.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 145.

цію, такъ и законовъ, примѣняемыхъ судомъ при отправленіи судомъ уголовной и гражданской юрисдикціи, вытекаетъ изъ права *Монарха, какъ верховнаго законодателя*, и поэтому подъ понятіе судебнаго верховенства не подходитъ" [1]).

Врядъ ли, однако, это вѣрно. Принадлежащія Монарху правомочія можно классифицировать по роду власти: на законодательныя, административныя и судебныя, но ихъ можно классифицировать и по предметамъ власти, и говорить въ такомъ случаѣ о верховенствѣ Государя Императора: военномъ, церковномъ, судебномъ и т. д. Въ такомъ случаѣ къ судебному верховенству должно быть отнесено и судебное правообразованіе.

Далѣе, по отношенію къ *прокурорамъ, судьямъ и всѣмъ служащимъ* судебныхъ мѣстъ Государю Императору принадлежитъ то же самое *право служебнаго верховенства*, какъ и по отношенію ко всѣмъ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ [2]).

Далѣе, Государю Императору принадлежитъ *верховный надзоръ* относительно дѣятельности всего вѣдомства правосудія. Министръ Юстиціи обязанъ подавать ежегодные всеподданнѣйшіе отчеты о дѣятельности всего Министерства Юстиціи и доставлять, по своему вѣдомству, всѣ свѣдѣнія Государю Императору, по Его Высочайшему требованію [3]).

На основѣ этого надзора возможна не только Высочайшая оцѣнка дѣятельности судовъ, но и прямыя *повелѣнія* Государя Императора, обращенныя къ нимъ и долженствующія служить имъ къ непремѣнному руководству.

---

1) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 185.

2) См. ниже гл. 12. „Государственныя установленія и служащіе". О порядкѣ опредѣленія къ должностямъ по судебному вѣдомству см. Отдѣленіе второе Главы I Раздѣла VI Учрежденія судебныхъ установленій, а также ст. 10 Введенія того же учрежденія.

3) Статья 137 Учрежденія Министерствъ гласитъ: „Три рода отчетовъ полагается во всѣхъ Министерствахъ: отчетъ въ суммахъ, отчетъ въ дѣлахъ и отчетъ въ видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію каждой части". См. также статьи 144 и 146 Учрежденій Министерствъ.

Такъ, предсѣдатель Совѣта Министровъ П. А. Столыпинъ въ засѣданіи Государственной Думы 7 марта 1910 г. [1]) сообщалъ, что „Государю Императору угодно было лично указать на возможность обращенія къ военной подсудности обще-уголовныхъ преступленій только въ самыхъ исключительныхъ случаяхъ, съ примѣненіемъ смертной казни только въ видѣ самаго крайняго средства, ограждающаго потрясаемые устои государственности".

Далѣе, „Судебная власть осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами, рѣшенія коихъ приводятся въ исполненіе именемъ Императорскаго Величества" [2]). Согласно съ этимъ, ст. 796 Устава Уголовнаго Судопроизводства гласитъ: „Приговоръ составляется по каждому дѣлу особо. Онъ пишется по установленной формѣ отъ имени Императорскаго Величества".

Далѣе, „Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ" [3]), Сенатъ же является высшей судебной инстанціей въ Россіи. Быть можетъ, именно поэтому мы читаемъ въ Сводѣ Законовъ, что „Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто" [4]). Другія центральныя правительственныя установленія называются не верховными, но высшими.

Далѣе, „Высшіе чины, занимающіе должности первыхъ трехъ классовъ какъ по судебному, такъ и по административнымъ вѣдомствамъ, предаются суду, за преступленія должности, не иначе, какъ *по Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта*, которое и служитъ основаніемъ обвинительному акту" [5]).

---

[1]) Государственная Дума. Третій созывъ. Сессія IV, часть 2. Отчетъ, стр. 2523.

[2]) Основные Законы, ст. 22.

[3]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 4.

[4]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 1.

[5]) Уставъ Уголовнаго Судопроизводства, ст. 1097.

Этотъ же порядокъ распространяется и на членовъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта [1]).

Приватъ-доцентъ Лазаревскій считаетъ, что принадлежащее Государю Императору право преданія суду, высшихъ должностныхъ лицъ за преступленія по должности, „практически сводится къ установленіи *полной безнаказанности* этихъ должностныхъ лицъ за ихъ служебныя преступленія“ [2]). Согласиться съ этимъ, конечно, нельзя.

Организовать судебную отвѣтственность высшихъ должностныхъ чиновъ за нарушеніе служебнаго долга—задача весьма трудная. У насъ преданіе ихъ суду за служебныя преступленія построено на томъ-же самомъ началѣ, на которомъ построена отвѣтственность всѣхъ состоящихъ на государственной службѣ. По общему правилу, для преданія должностнаго лица суду за преступленія по должности требуется согласіе того начальства, которое опредѣлило его на службу. И дѣйствительно, вмѣшательство Государя Им-

---

[1]) „Вѣдѣнію перваго департамента подлежатъ.. 1) Дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы, предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генералъ-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ“.—Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 68, п. 4.

„*Удостоенное Высочайшаго утвержденія* постановленіе Департамента о преданіи суду члена Государственнаго Совѣта, члена Государственной Думы, предсѣдателя Совѣта Министровъ, министра, главноуправляющаго отдѣльною частью, намѣстника или генералъ-губернатора, служитъ основаніемъ обвинительнаго акта, который составляется оберъ-прокуроромъ Уголовнаго Кассаціоннаго Департамента и вносится имъ въ Верховный Уголовный Судъ“.—Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2, Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 95.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 156.

ператора—*единственная гарантія*, что въ соотвѣтствующемъ случаѣ *отвѣтственность* не минетъ и лицъ, высоко стоящихъ. Передача окончательнаго рѣшенія подобныхъ вопросовъ властямъ подчиненнымъ, хотя бы и судебнымъ, привела бы въ дѣйствительности къ ихъ полной безотвѣтственности, а передача этихъ дѣлъ Государственной Думѣ и Государственному Совѣту шла бы въ разрѣзъ съ основными началами русскаго государственнаго строя, который очень далекъ отъ строя парламентарнаго.

Далѣе, нѣкоторые *приговоры* уголовныхъ судовъ поступаютъ на *утвержденіе Монарха*, именно статья 945 Устава Уголовнаго Судопроизводства гласитъ: „Приговоры суда, вошедшіе въ законную силу, прежде обращенія ихъ къ исполненію, представляются, чрезъ министра юстиціи, на усмотрѣніе Императорскаго Величества: 1) когда *дворяне, чиновники, священослужители* всѣхъ степеней духовной іерархіи или лица, имѣющія *ордена и знаки отличія*, снимаемые лишь съ Высочайшаго соизволенія, присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ". Юридическая природа этого полномочія Государя Императора вызываетъ разныя толкованія. Господствующее мнѣніе выражено проф. Алексѣевымъ:

„Спрашивается, какое значеніе имѣетъ представленіе этихъ приговоровъ на усмотрѣніе Государя? Пересужденіе ли это уже рѣшеннаго дѣла или нѣтъ? Приведенная статья говоритъ о приговорахъ, вошедшихъ въ законную силу. Слѣдовательно, въ такомъ представленіи приговоровъ на усмотрѣніе Государя нельзя видѣть перевершеніе дѣла. Необходимость же представленія объясняется во 1-хъ только тѣмъ, что знаки отличія, возлагаемые Государемъ Императоромъ, могутъ быть сняты только съ Его согласія; если Государь не желаетъ лишить осужденнаго знаковъ отличія, то Онъ можетъ смягчить наказаніе (выбрать другой, болѣе легкій родъ наказанія), или совсѣмъ помиловать его, во 2-хъ тѣмъ, что дворяне, чиновники, священнослужители, по жалованной грамотѣ, пользовались прежде привелегіями,

по которымъ приговоры о лишеніи ихъ званія и правъ состоянія восходили на утвержденіе Государя. Эти привилегіи удержаны этими классами лицъ и теперь, но только съ тѣмъ различіемъ, что дѣла о нихъ не пересуждаются Императоромъ, какъ было раньше, а Государь можетъ или дать свое согласіе на исполненіе приговора; или помиловать осужденнаго“ [1]).

Той-же точки зрѣнія придерживается и приватъ-доцентъ Лазаревскій. По его мнѣнію, къ числу „своеобразныхъ правъ“ Государя Императора, „не встрѣчающихся въ другихъ конституціонныхъ государствахъ“, принадлежитъ „право утвержденія нѣкоторыхъ приговоровъ уголовныхъ судовъ“. „Впрочемъ“, продолжаетъ онъ, „это утвержденіе носитъ чисто формальный характеръ и *не является пересмотромъ* постановленнаго судомъ рѣшенія по существу“ [2]).

Стать на изложенную точку зрѣнія, однако, совершенно невозможно. Она сводитъ все дѣло къ вопросу о помилованіи приговоренныхъ. Врядъ ли имѣется основаніе для сего. Текстъ статьи ничего не говоритъ объ этомъ. Вопросу о помилованіи посвящены спеціальныя статьи нашего Свода Законовъ [3]). Исторически статья 945 восходитъ именно къ судебной привилегіи дворянъ и другихъ лицъ. Наконецъ, изъ текста статьи мы видимъ, что приговоры поступаютъ на усмотрѣніе Государя Императора, другими словами, дѣло приговоренныхъ по суду поступаетъ на рѣшеніе Императорскаго Величества. Рѣшеніе-же можетъ состоять не только въ осужденіи, но и въ оправданіи приговореннаго, что, конечно, далеко не одно и то-же.

То обстоятельство, что приговоръ уже вступилъ въ законную силу, не можетъ служить препятствіемъ къ иному рѣшенію дѣла Высочайшимъ судомъ, т. е., къ перевершенію дѣла. Верховная власть стоитъ выше и судебныхъ приговоровъ. Если-же требуется, чтобы Государю Императору представлялись лишь приго-

---

1) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 186.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 155.

3) См. ниже, глава XIII. „Право милостей и помилованія“.

воры, вошедшіе въ законную силу, то это объясняется необходимостью, чтобы дѣло было вполнѣ закончено въ подчиненномъ судебномъ управленіи. Словомъ, мы имѣемъ здѣсь случай, когда Государь Императоръ непосредственно *участвуетъ въ отправленіи правосудія.*

Далѣе, къ судебной дѣятельности Государя Императора нѣкоторые относятъ права Его по отношенію къ *членамъ Императорской Фамиліи.* Н. А. Захаровъ пишетъ: „Слѣдуетъ здѣсь упомянуть вмѣстѣ съ тѣмъ о томъ нѣкоторомъ непосредственномъ участіи въ судебномъ процессѣ, которое сохранилось до сихъ поръ за Монархомъ: въ этомъ отношеніи Монархъ имѣетъ право наложить непосредственно наказаніе на членовъ Императорскаго Дома за неповиновеніе, согласно ст. 222 Осн. Зак.“ [1]). Съ содержаніемъ этой статьи мы познакомимся нѣсколько дальше [2]).

Далѣе, на Высочайшее Имя подаются *жалобы на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената.* Статья 217 Учрежденія Правительствующаго Сената гласитъ: „На рѣшенія Сената нѣтъ апелляціи. Но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы“, именно на рѣшенія Судебнаго Департамента и Департамента Герольдіи [3]). Интересенъ для насъ, конечно, только Судебный Департаментъ.

Этотъ департаментъ имѣетъ *весьма сложную компетенцію* [4]), въ томъ числѣ и *судебную.* „Вѣдомству Судебнаго Департамента принадлежатъ... 8) Судныя дѣла, поступающія въ Сенатъ изъ Римско-Католической Духовной Коллегіи и изъ Евангелическо-Лютеранской Генеральной Консисторіи;

---

1) Захаровъ. Система..., стр. 148.

2) См. главу XI настоящаго очерка: „Императорская Фамилія и Министерство Двора“.

3) Управленіе Канцеляріи Его Императорскаго Величества По Принятію Прошеній, ст. 9.—Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 10.

4) Учрежденіе Правительствующаго Сената, статьи 22—27.

9) дѣла Судныхъ Коммиссій, учреждаемыхъ по дѣламъ россійскихъ подданныхъ при россійскомъ Посольствѣ въ Константинополѣ, и дѣла, переносимыя по апелляціи изъ второй инстанціи суда, учрежденнаго при россійской Миссіи въ Персіи", [1]) и другія. Если жалоба на департаментъ будетъ уважена Государемъ Императоромъ, дѣло переносится въ особое присутствіе Государственнаго Совѣта.

Наконецъ, Государю Императору принадлежитъ право помилованія, право, прямо относящееся къ отправленію правосудія. Въ это право входитъ не только право отмѣны, или смягченія наказанія, но и освобожденія виновнаго отъ слѣдствія и суда и возстановленія въ правахъ лицъ, понесшихъ наказаніе. Этимъ вопросомъ, въ виду его особой важности, мы занимаемся особо, именно нѣсколько дальше въ главѣ XIII. Право помилованія возноситъ Государя Императора, какъ верховный источникъ милосердія и справедливости, надъ всѣмъ отправленіемъ правосудія въ Русскомъ Государствѣ.

Послѣ этого краткаго обозрѣнія функцій Государя Императора по отношенію къ вѣдомству правосудія мы имѣемъ основаніе еще разъ отмѣтить, что Ему принадлежитъ *вся судебная власть* въ государствѣ. Правосудіе отправляется или Имъ самимъ непосредственно, или отъ Его имени судами. Ему-же принадлежитъ *судебное верховенство*, во всѣхъ его проявленіяхъ: судебное правообразованіе, верховная судебная администрація и верховное правосудіе. Въ настоящей главѣ мы имѣемъ въ виду общее, или гражданское правосудіе. Тѣмъ паче, конечно, принадлежитъ Государю Императору верховенство, что касается военноуголовнаго и военноморскаго уголовнаго правосудія. Для этого имѣются и особыя основанія, съ которыми мы познакомимся ниже [2]).

Въ русской научной литературѣ дается, въ общемъ, *однообразное и правильное построеніе* правъ Государя Императора въ области судебной дѣятельности, хотя мы

---

[1]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 27.

[2]) См. главу VIII этой книги: „Военное управленіе".

напрасно искали бы всесторонняго систематическаго ученія. То, что даетъ намъ спеціальная литература, состоитъ изъ отрывочныхъ, хотя, повторяю, и вѣрныхъ замѣчаній. Сдѣлаемъ обозрѣніе наиболѣе интересныхъ ученій.

Профессоръ Градовскій говоритъ: „Не слѣдуетъ думать, чтобы судъ превратился въ *часть Верховной Власти, самодержавную* по отношенію къ другимъ властямъ. Онъ дѣйствуетъ Ея именемъ, подъ Ея верховнымъ надзоромъ; Верховная Власть сохраняетъ за собою право помилованія лицъ, осужденныхъ судомъ, и т. д. Судъ самостоятеленъ въ области примѣненія права, въ предѣлахъ своей компетенціи“ [1]).

„*По идеѣ своей*“, читаемъ мы у приватъ-доцента Свѣшникова, „*глава государства* имѣетъ *всю власть судебную*, но ужъ нашъ законъ опредѣленно говоритъ, что власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ“ [2]). „Въ качествѣ высшаго представителя власти въ Имперіи Государь Императоръ считается *главой суда и судебнаго управленія:* весь судъ отправляется именемъ Его Императорскаго Величества“ [3]).

Болѣе опредѣлененъ проф. В. В. Ивановскій: „Выраженіе „во всемъ ея пространствѣ“ не слѣдуетъ понимать буквально, потому что во 1) *de jure вся эта власть принадлежитъ Монарху* и самые судебные приговоры постановляются *отъ Его имени*, во 2) рѣшеніе нѣкоторыхъ судебныхъ вопросовъ принадлежитъ непосредственно Представителю верховной власти“ [4]).

Проф. Алексѣевъ проводитъ различіе между верховенствомъ въ судебной области и судебнымъ верховенствомъ. „Если суверенный органъ, по самой природѣ своихъ полномочій, не можетъ судить лично, то онъ *въ области судебной* все-же остается такимъ-же *верховнымъ органомъ*, какъ и въ остальныхъ областяхъ“ [5]). „*Судебное верховенство въ собствен-*

---

[1]) Градовскій, Начала..., I, стр. 145.

[2]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 62.

[3]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 54.

[4]) Ивановскій, Русское Государственное Право, 1, стр. 88.

[5]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 185.

номъ смыслѣ по нашимъ законамъ обнимаетъ слѣдующія права: 1) Право верховнаго надзора за отправленіемъ правосудія", „2) Судъ совершается отъ имени Императора", „3) Императоръ назначаетъ личный составъ суда", „4) Императоръ имѣетъ право помилованія и смягченія наказанія", „5) Государю принадлежитъ право утвержденія нѣкоторыхъ приговоровъ", „6) Государю-же принадлежитъ право разрѣшать или не разрѣшать предать суду лицъ первыхъ трехъ классовъ" [1]).

То-же самое, въ сущности, находимъ у г. Захарова: „*Главой судебной власти* повсюду считается монархъ, осуществляющій ее чрезъ спеціальныя учрежденія въ установленномъ закономъ порядкѣ" [1]). „Положеніе Государя Императора, выработавшееся попостепенно практикой, подобно положенію западно-европейскихъ монарховъ, освобождаетъ отъ участія во всѣхъ сложностяхъ судопроизводства и предоставляетъ Ему *существенныя прерогативы верховной власти*: право верховнаго надзора за судебной дѣятельностью и право помилованія" [3]). „Русскій Императоръ, какъ единый глава судебной власти, воплощаетъ въ себѣ понятіе верховной юстиціи, которая пробуждается къ жизни въ непосредственныхъ выраженіяхъ въ исключительныхъ случаяхъ, не въ формѣ юрисдикціи, но *въ формѣ общаго высшаго руководительства*; общее-же право судоговоренія ввѣряется Имъ спеціальнымъ органамъ" [4]). „Что касается судебнаго верховенства (souveraineté judiciaire), то послѣднее, какъ у насъ, такъ и по другимъ конституціямъ, выражается въ правѣ изданія распоряженій, опредѣляющихъ порядокъ дѣйствія судебныхъ органовъ, въ назначеніи лицъ, разбирающихъ тяжбы, судей, или утвержденіи избранныхъ въ этомъ званіи, равно какъ и лицъ прокурорскаго надзора и въ общемъ надзорѣ за дѣятельностью судебныхъ установленій" [5]).

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 285—286.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 145.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 146.

[4]) Захаровъ, Система, стр. 150.

[5]) Захаровъ, Система..., стр. 147—148.

Приблизительно то-же говоритъ и проф. Сокольскій: „Изъ сказаннаго не слѣдуетъ, чтобы судебныя установленія объявлены были совершенно независимыми и какъ бы *обладающими частью верховнаго права*. Напротивъ того, хотя Монархъ и не отправляетъ самъ непосредственно правосудія, тѣмъ не менѣе Онъ сохраняетъ за собою весьма *важныя функціи въ области судебной державности*. А именно α правосудіе отправляется именемъ Монарха и на основаніи законовъ, отъ Него исходящихъ. Слѣдовательно, власть судебныхъ установленій не принадлежитъ имъ по собственному праву, *а по препорученію со стороны Монарха*. Равнымъ образомъ, пользуются они этою властью не по усмотрѣнію, а какъ органы управленія подчиненнаго, на основаніи законовъ, β. Монархъ имѣетъ верховный надзоръ надъ судебными установленіями, γ Онъ назначаетъ судей и δ Ему принадлежитъ право отмѣны или прекращенія судебныхъ слѣдствій (jus aboliendi) и право амнистіи, помилованія и смягченія наказаній“ [1].

Краткое выраженіе тѣхъ-же самыхъ мыслей даетъ проф. Романовичъ-Славатинскій: „Судебныя мѣста независимы въ отправленіи своихъ судебныхъ функцій. Но они не составляютъ государства въ государствѣ. *Верховное право суда* все-таки концентрируется *въ особѣ самодержавнаго Монарха*, который делегируетъ его Имъ учрежденнымъ судебнымъ мѣстамъ“. А изъ новѣйшихъ авторовъ проф. Грибовскій [2]: „Въ настоящее время Государь сохраняетъ за собою лишь судебное верховенство и право помилованія. Правосудіе, хотя и отправляется судебными учрежденіями отъ имени Императора, но вполнѣ самостоятельно“ [3].

Въ концѣ концовъ, у перечисленныхъ авторовъ мы находимъ всѣ элементы того ученія о судебной власти, которое дано нами выше: судебное верховенство (Алексѣевъ, Грибовскій, Захаровъ, Романовичъ-Славатинскій), вся судебная власть (Свѣшниковъ, Ивановскій), судъ отъ имени Государя Императора (Алексѣевъ, Градовскій, Гри-

---

[1]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 96.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 254.

[3]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 141.

бовскій, Захаровъ, Ивановскій. Свѣшниковъ, Сокольскій) право надзора (Алексѣевъ, Градовскій, Захаровъ, Сокольскій), назначеніе судей (Алексѣевъ, Градовскій, Грибовскій, Захаровъ, Сокольскій) и пр. Но мы напрасно искали бы въ русской литературѣ государственнаго права послѣдовательное всестороннее и глубокое изученіе этого вопроса.

Особнякомъ, какъ въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ, такъ и здѣсь, стоитъ приватъ-доцентъ Лазаревскій. Онъ отрицаетъ принадлежность судебной власти Монарху: „*Нельзя говорить,* чтобы *монарху принадлежала и судебная власть,* ибо въ современныхъ государствахъ осуществленіе ея монархомъ является юридически невозможнымъ, и даже воздѣйствія монарха на ходъ рѣшенія судебныхъ дѣлъ тѣми органами, которымъ эта власть предоставлена, не допускается. Нельзя говорить, что монархъ вовсе устраненъ отъ судебной власти, какъ того хотѣла теорія раздѣленія властей въ ея первоначальной формѣ, ибо монархъ и назначаетъ судей, и отъ имени монарха постановляются судебныя рѣшенія; но назначеніе судей не есть сосредоточеніе въ своихъ рукахъ судебной власти, а постановленіе приговоровъ отъ имени монарха есть *форма,* никакой реальной власти монарху не предоставляющая и указывающая лишь на извѣстное почетное отношеніе короля къ судебной власти. Это не значитъ, чтобы судебная власть была сосредоточена въ его рукахъ“ [1]). „Роль суда вовсе *не въ ограниченіи монарха;* судъ является самостоятельнымъ органомъ государства, имѣющимъ свои собственныя задачи и черпающимъ свои права непосредственно изъ закона и конституціи“ [2]). „Король является номинальнымъ главою судебной власти“ [3]). Не потому-ли г. Лазаревскій вовсе не говоритъ о судебныхъ полномочіяхъ Государя Императора въ главѣ о постановленіяхъ Основныхъ Законовъ 1906 г.?

Нѣтъ надобности доказывать, что это ученіе, по меньшей мѣрѣ, неприложимо къ отношеніямъ русскаго государ-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 132.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 135.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 155.

ственнаго права Оно прямо игнорируетъ тѣ данныя русскаго законодательства и тѣ ученія русскихъ государствовѣдовъ, на которыхъ мы останавливались выше. Единственное объясненіе, которое возможно найти ему, состоитъ въ пресловутой *конституціонной теоріи власти Монарха*, теоріи, во что бы то ни стало, стремящейся доказать, что русскіе Основные Законы покоются на началѣ раздѣленія властей и что Государю Императору принадлежитъ лишь исполнительная власть. Доказать эту теорію статьями нашихъ законовъ нѣтъ возможности.

ГЛАВА VI.

Власть административная.

Содержаніе.—Власть исполнительная.—Государь Императоръ какъ глава исполнительной власти.—Два основныхъ предмета верховной исполнительной дѣятельности.—Двоякая роль высшихъ административныхъ установленій.—Правительствующій Сенатъ и Совѣтъ Министровъ.—Исполнительныя повелѣнія Государя Императора.—Административныя полномочія палатъ.—Самоуправленіе и административная юстиція.

Административная власть, согласно терминологіи нашего Свода, *называется властью исполнительной.* Законъ гласитъ: „Существо власти, ввѣряемой Министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному: никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе, или отмѣна прежняго не могутъ быть установляемы властію министра“ [1]. Впрочемъ, въ русскомъ правовомъ языкѣ встрѣчаются и другія названія. Въ наказѣ Екатерины II и въ дополненіи къ нему власть исполнительная называлась властью совершительной, въ объяснительной запискѣ къ проекту новаго Уголовнаго Уложенія—властью осуществляющей“ [2].

Опредѣленіе понятія административной власти, даваемое въ нашихъ законахъ, довольно *близко къ ея обычному научно*

---

[1]) Учрежденія Министерствъ, ст. 154.

[2]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи, т. VII Спб. 1897, стр. 7.

му пониманію. Въ Учрежденіяхъ Министерствъ мы читаемъ: „Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе“ [1]).

Нашему законодательству извѣстна какъ *верховная исполнительная власть*, такъ и *подчиненная.* Такъ, упоминавшаяся уже выше ст. 152 Учрежденій Министерствъ опредѣляетъ: „Въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего *Верховная Исполнительная Власть* дѣйствуетъ на всѣ части управленія“ [2]).

Впрочемъ, одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей русскаго государственнаго строя, г. Захаровъ полагаетъ, что Государь Императоръ лично не дѣйствуетъ въ порядкѣ исполнительномъ, и дѣлаетъ слѣдующую поправку къ статьѣ 152 и къ ученію, признающему рядомъ съ подчиненной исполнительной властью существованіе также верховной исполнительной власти: „Это положеніе, ведущее свое начало отъ гр. Сперанскаго, отражало его опредѣленіе русскаго Монарха, какъ „единаго законодателя, судію и исполнителя своихъ законовъ“, нынѣ оно можетъ имѣть отношеніе *къ понятію управленія подчиненнаго, но не ко всему понятію управленія*“ [3]). „За предѣлами власти верховнаго управленія остается обширная область административныхъ дѣлъ какъ въ смыслѣ примѣненія къ конкретнымъ случаямъ дѣйствующихъ нормъ закона, такъ и въ формѣ различныхъ распорядительныхъ актовъ. Вотъ въ этой-то опредѣленной сферѣ дѣлъ административныхъ ввѣряются Государемъ Императоромъ властямъ подчиненнымъ, согласно установленнымъ для нихъ законамъ или верховнымъ повелѣніямъ, извѣстныя правомочія. Такія власти, подчиненныя въ порядкѣ суда и управленія Сенату, являются въ точномъ смыслѣ исполнителями велѣній Верховной Власти, изданныхъ какъ Ею

[1]) Учрежденія Министерствъ, ст. 153.

[2]) См. также Высочайшій указъ 19 октября 1905 г.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 266.

непосредственно, такъ и въ порядкѣ судебномъ, законодательномъ и верховнаго управленія, въ семъ смыслѣ этимъ властямъ, пользующимся своими правами по уполномочію Власти Верховной, объемлющей во всей своей полнотѣ власть государственную, и можетъ быть *присвоено названіе исполнительныхъ*" [1]). Такимъ образомъ, по его мнѣнію, исполнительная власть, это—лишь власть подчиненнаго управленія.

Вѣрнѣе, однако, было бы сказать, что, *обыкновенно*, въ порядкѣ исполнительномъ *дѣйствуетъ не Верховная Власть, а власти подчиненныя*, что, когда идетъ рѣчь о власти исполнительной, мы имѣемъ дѣло, большею частью, не съ управленіемъ верховнымъ, а съ управленіемъ подчиненнымъ. Подлежащія мѣста и лица получаютъ притомъ опредѣленную степень власти [2]). Это было въ свое время отмѣчено еще проф. Градовскимъ:

„Право внутренняго управленія и суда, поскольку отправленіе этихъ обязанностей можетъ быть основано на существующихъ законоположеніяхъ, ввѣряется подчиненнымъ правительствамъ и общественнымъ установленіямъ. Эти установленія имѣютъ свой кругъ дѣлъ (компетенція), въ предѣлахъ котораго они дѣйствуютъ самостоятельно. Дѣятельность Верховной Власти по предметамъ подчиненнаго управленія вызывается исключительными случаями" [3]).

Утверждать-же, что Государь Императоръ вовсе не выступаетъ въ функціи исполнительной было бы ошибкой. Только съ этой оговоркой можно согласиться съ предложеніемъ упомянутаго автора—называть исполнительной властью власть управленія подчиненнаго: „Этой второстепенной власти управленія было бы правильно и справедливо присвоить общераспространенный терминъ *власти исполнительной*" [4]). Кстати, въ той—же работѣ, нѣсколькими страницами дальше [5]), авторъ самъ говоритъ о Верховной Исполнительной Власти.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 267.

[2]) Основные Законы, статья 10.

[3]) Градовскій, Начала..., I, стр. 149.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 266.

[5]) Захаровъ, Система..., стр. 268.

Изслѣдователи русскаго права единогласно считаютъ, что *административная власть принадлежитъ* Государю Императору. Въ этомъ отношеніи положеніе Его изображается вполнѣ подобнымъ положенію главъ другихъ государствъ. Въ учебникѣ по программѣ профессора Петербургскаго Университета И. А. Ивановскаго читаемъ: „Власть Монарха въ управленіи отличается *всей необходимой полнотой.* Согласно ст. 10 Осн. Зак., „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору, въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго" [1]). Такой-же смыслъ имѣютъ слѣдующія цитаты изъ трудовъ извѣстныхъ авторовъ:

Проф. Коркуновъ: „Функція исполненія во всѣхъ монархіяхъ всецѣло ввѣряется монарху [2])".

Проф. Устиновъ: „Въ области управленія власть Императора не связана властнымъ соучастіемъ другихъ органовъ, какъ въ области законодательства,—во всѣхъ вопросахъ управленія Ему принадлежитъ *высшее руководительство и право окончательнаго и притомъ самостоятельнаго рѣшенія*" [3]). Власть управленія понимается этимъ авторомъ, какъ и другими, здѣсь цитируемыми, конечно, какъ власть административная.

Проф. Шалландъ: „Монарху принадлежитъ *исполнительная власть.* „*Власть управленія* въ всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго" [4]).

Прив.-д. Лазаревскій: „Въ настоящее время та идея, что король есть глава исполнительной или правительственной власти, понимается и новѣйшими конституціями, и въ литературѣ, не въ томъ смыслѣ, что король есть только глава этой власти, а въ томъ смыслѣ, что *эта власть вся цѣликомъ находится въ его рукахъ.* Эта-же точка зрѣнія проведена и въ нашихъ Основныхъ Законахъ" [5]).

---

[1]) И. А. Ивановскій, Учебникъ Государственнаго Права, стр. 134.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 592.

[3]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 63.

[4]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 83.

[5]) Лазаревскій, Лекціи..., т. I, стр. 157.

„Особое значеніе монарха создается... тѣмъ, что онъ и въ конституціонную эпоху *остается главою административной организаціи.* Административная машина въ свое время сплотила государство въ одно политическое цѣлое. Въ эпоху абсолютизма она была самою могущественною общественною силою, и эта сила была всецѣло въ рукахъ королей. Съ теченіемъ времени, съ образованіемъ другихъ общественныхъ силъ, администрація (бюрократія) утрачиваетъ свое исключительное положеніе, но остается организаціею въ высшей степени властною, проникающею во всѣ отношенія обывателей; что самое существенное, обыватели приходятъ въ непосредственное соприкосновеніе съ государственною властью только именно въ лицѣ исполнительной власти, многія насущнѣйшія потребности населенія могутъ быть удовлетворены только ею. И вся эта громадная сила и при переходѣ къ конституціи остается въ зависимости отъ короля и въ подчиненіе ему“ [1]).

Признаніе Государя Императора главою административной власти означаетъ признаніе принадлежности Ему *всей исполнительной власти.* Въ тѣхъ случаяхъ, когда Онъ дѣйствуетъ лично, или непосредственно, мы имѣемъ передъ собой верховное исполнительное управленіе, въ тѣхъ случаяхъ, когда исполнителями выступаютъ подчиненные органы—подчиненное исполнительное управленіе. Но и въ тѣхъ, и въ другихъ дѣйствуетъ единая Императорская Власть. Административная власть принадлежитъ Государю Императору и тогда, когда отъ Его имени и по Его повелѣніямъ дѣйствуютъ власти подчиненныя. Въ настоящей главѣ мы должны остановиться именно на первомъ проявленіи императорской власти, т. е., на верховномъ исполнительномъ управленіи. Сначала мы сдѣлаемъ обозрѣніе тѣхъ органовъ, которые содѣйствуютъ Государю Императору въ этой сферѣ Его государственной дѣятельности, а засимъ на ученіи объ исполнительныхъ или административныхъ повелѣніяхъ, исходящихъ отъ Него, такъ какъ личная исполнительная дѣятельность Госу-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 139.

даря Императора проявляется, главнымъ образомъ, въ формѣ этихъ повелѣній. Вопросъ объ устройствѣ и дѣятельности подчиненной администраціи остается внѣ нашей темы. Проф. Градовскій слѣдующимъ образомъ говоритъ о предметахъ верховнаго исполнительнаго управленія:

„Въ порядкѣ исполнительно-административномъ верховная власть Монарха дѣйствуетъ въ случаяхъ *неправильнаго примѣненія закона* или въ случаѣ необходимости разрѣшить *тѣ или другія затрудненія* въ администраціи, когда эти затрудненія не могутъ быть устранены силою существующихъ законовъ". Ко второму случаю онъ относитъ слѣдующія два полномочія Монарха: „1) а) Монархъ указываетъ образъ исполненія закона или изъясняетъ его смыслъ чрезъ Высочайшія повелѣнія. б) На разрѣшеніе Его, чрезъ Комитетъ Министровъ, поступаютъ всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ". Во всѣхъ этихъ случаяхъ предполагается, что данный вопросъ администраціи не можетъ быть разрѣшенъ силою существующихъ законовъ, а потому превышаетъ степень власти, данной даже высшимъ государственнымъ установленіямъ. Въ противномъ случаѣ, дѣла, превышающія степень власти отдѣльныхъ органовъ исполнительной власти, разрѣшаются Правительствующимъ Сенатомъ. 2) Отъ разрѣшенія Верховной Власти зависитъ принятіе какихъ нибудь чрезвычайныхъ общихъ мѣръ въ исключительныхъ случаяхъ, насколько это превышаетъ степень дискреціонной власти, предоставленной подчиненнымъ исполнительнымъ властямъ" [1]).

Изъ этого перечня мы видимъ, что, за исключеніемъ неправильнаго примѣненія закона, во всѣхъ остальныхъ случаяхъ исполнительная дѣятельность Монарха проявляется именно повелѣніями, содержащими въ себѣ общіе распорядки, правила, или мѣры. Приблизительно то-же самое видимъ мы и въ дѣйствующемъ правѣ. Въ ученіи проф. Гра-

---

[1]) Градовскій, Начала..., I, стр. 150—151.

довскаго слѣдовало бы, впрочемъ, сдѣлать одну поправку, что касается формулировки имъ перваго пункта, когда Верховная Власть дѣйствуетъ въ порядкѣ исполнительномъ, именно, врядъ-ли возможно ограничивать его лишь случаемъ неправильнаго примѣненія закона. Лучше было бы сказать, что Верховной Власти принадлежитъ, вообще, верховный надзоръ за правильнымъ выполненіемъ закона, а еще лучше, что Государю Императору принадлежитъ служебное верховенство по отношенію ко всѣхъ государственнымъ и общественнымъ установленіямъ и служащимъ, потому что за правильнымъ исполненіемъ закона со стороны частныхъ лицъ слѣдятъ органы подчиненнаго управленія.

Общее начало, характеризующее положеніе Государя Императора, что касается послѣдняго предмета, хорошо выражено также въ слѣдующихъ словахъ Л. А. Тихомирова: „Le Roi regne mais ne gouverne pas". Эту формулу писатели конституціонной школы превращали нерѣдко въ смѣшную и ничтожную, предоставляя монарху, какъ царственной силѣ, только формальность утвержденія мѣръ, да пышность представительства. Но истинный смыслъ этой формулы совсѣмъ иной. Роль царственная, какъ верховная, состоитъ *въ управленіи управительными силами*, ихъ направленіи, ихъ контролѣ, судѣ надъ ними, измѣненіи ихъ персонала и устройства. Монархъ приводитъ въ движеніе управительную машину, а не превращается въ нее самъ. Если задачей управительнаго искусства является, вообще, *произведеніе наибольшаго количества дѣйствія съ наименьшей затратой силы*, то это правило особенно важно соблюдать въ отношеніи употребленія силы самой верховной власти" [1]). Итакъ, переходимъ къ первому изъ двухъ выше отмѣченныхъ вопросовъ.

Всѣ служащіе по администраціи являются органами Императорской Власти и дѣйствуютъ именемъ Государя Императора и по Его повелѣніямъ, причемъ Государь Императоръ имѣетъ право лично руководить ими участвуя лично, если найдетъ нужнымъ, въ засѣданіяхъ выс-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 162.

шихъ административныхъ установленій [1]). Всѣ административныя учрежденія находятся подъ Его прямымъ или посредственнымъ надзоромъ и несутъ предъ Нимъ дисциплинарную и судебную отвѣтственность. Въ этой главѣ мы остановимся только на общей характеристикѣ главныхъ высшихъ административныхъ органовъ, отсылая, что касается отношенія Верховной Власти къ правительственнымъ и общественнымъ установленіямъ и служащимъ вообще, къ главѣ XII настоящаго очерка, гдѣ разсматривается этотъ вопросъ спеціально.

Высшія государственныя учрежденія являются не только *органами подчиненнаго управленія*, но и сотрудниками Государя Императора въ области Его личной *исполнительной дѣятельности* и въ области *верховнаго управленія* вообще. Словомъ, роль ихъ, такъ сказать, двояка. Сюда относятся, въ особенности, министры и главноначальствующіе и Совѣтъ Министровъ. Изъ современныхъ изслѣдователей это отмѣчено у г. Захарова и у прив.-д. Устинова. У перваго: „Построенное въ іерархическомъ порядкѣ подчиненное управленіе имѣетъ связь и съ управленіемъ верховнымъ въ лицѣ главъ вѣдомствъ министерствъ, которыя входятъ, съ одной стороны, въ составъ органовъ подчиненнаго управленія, съ другой— являются *соучастниками въ изданіи актовъ верховнаго управленія*. Эта двойственность власти министровъ, основанная на точномъ смыслѣ и указаніи закона..., является естественнымъ слѣдствіемъ новаго построенія нашей административной власти“ [2]). „Въ сферѣ управленія подчиненнаго имѣются иногда такіе вопросы, которые, будучи серьезны, сами по себѣ, требуютъ общаго правительственнаго разсмотрѣнія, и въ этихъ случаяхъ Совѣту Министровъ приходится дѣйствовать не какъ органу, надѣленному по закону самостоятельной компетенціей, не какъ органу

---

[1]) Учрежденіе Сената, ст. 4.—Учрежденіе Совѣта Министровъ ст. 5.—Положеніе о Совѣтѣ Государственной Обороны, ст. 10.—По прежнему Учрежденію Государственнаго Совѣта (статья 5) Государь Императоръ являлся предсѣдателемъ его.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 268.

верховнаго управленія, но какъ *органу исполнительному, состоящему при Верховной Исполнительной Власти*" [1]).

Ту-же самую мысль находимъ у прив.-д. Устинова: „Министры являются связующимъ *звеномъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ.* Каждый изъ нихъ, съ одной стороны, совѣтникъ Монарха и исполнитель Его воли; съ другой—глава цѣлей отрасли подчиненнаго управленія, со значительной долею рѣшающей власти" [2]).

Дѣйствительно, таковъ именно смыслъ приводимыхъ ниже статей дѣйствующаго права. Изъ ближайшаго знакомства съ ними мы увидимъ, что административныя установленія, въ общемъ, завершаются по русскому праву двумя высшими мѣстами: Правительствующимъ Сенатомъ, что касается однообразнаго исполненія законовъ, и Совѣтомъ Министровъ, что касается мѣропріятій, превышающихъ власть отдѣльныхъ министровъ. Власть-же отдѣльныхъ министровъ и главноначальствующихъ превышаютъ, въ общемъ, тѣ дѣла, которыя требуютъ Высочайшаго разрѣшенія. *Сенатъ охраняетъ дѣйствительную силу закона,* какъ одинъ изъ основныхъ устоевъ народной и государственной жизни Россіи. *Совѣтъ содѣйствуетъ творческой дѣятельности Государя Императора,* ведущей Имперію къ новымъ великимъ цѣлямъ.

„Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости" [3]). „Правительствующему Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія" [4]). „Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ" [5]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 168.

[2]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 65.

[3]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 1.

[4]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 2.

[5]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 4.

Къ числу учрежденій, не подчиненныхъ Сенату, относятся Совѣтъ Министровъ, Государственный Совѣтъ, Государственная Дума, Министерство Императорскаго Двора, Опекунскій Совѣтъ, Вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Совѣтъ Государственной Обороны, Военный Совѣтъ, Адмиралтействъ-Совѣтъ, Комитетъ Финансовъ и др. Органы, подчиненные Сенату, являются органами подчиненнаго управленія, органы неподчиненные—верховнаго, т. е., содѣйствующими Государю Императору въ области верховнаго управленія. Признакомъ этого дѣленія говоритъ г. Захаровъ, служила и служитъ подчиненность органовъ подчиненнаго управленія Сенату, власть котораго ограничивается единой властью Императорскаго Величества (ст. 197 учр. Прав. Сен.)" [1]).

Все это было вѣрно отмѣчено еще проф. Градовскимъ, писавшимъ: „Во главѣ подчиненнаго управленія поставленъ Правительствующій Сенатъ, которому, на основаніи 1-й статьи его учрежденія, въ порядкѣ гражданскаго суда и управленія и исполненія *подчиняются всѣ вообще мѣста и лица*, кромѣ тѣхъ, которыя изъяты изъ этото подчиненія особенными постановленіями. Въ области управленія духовнаго, тѣ-же права принадлежатъ Святѣйшему Синоду" [2]).

То-же самое мы находимъ и у лицъ, писавшихъ послѣ него, напр., у проф. Коркунова: „Все подчиненное управленіе состоитъ *подъ высшимъ надзоромъ Сената.* Напротивъ, установленія верховнаго управленія не подлежатъ такому надзору, на нихъ нельзя приноситъ жалобы въ Сенатъ (Учрежд. Прав. Сената, ст. 1—3)" [3]).

Другимъ объединяющимъ нашу администрацію высшимъ установленіемъ является Совѣтъ Министровъ. Въ реформировавшемъ его указѣ 19 октября 1905 г. говорится, „что... въ цѣляхъ *вящшаго объединенія*, необходимость коего вызывается также предстоящими министрамъ и главно-

---

1) Захаровъ, Система.., стр. 215.

2) Градовскій, Начала..., II, изд. 2, стр. 166.

3) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 6.

управляющимъ отдѣльными частями, съ образованіемъ Государственной Думы, новыми обязанностями, признали Мы за благо установить соотвѣтственныя требованію времени мѣры къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій". Согласно съ этимъ, наши законы постановляютъ слѣдующее:

„На Совѣтъ Министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія" [3]). „Въ тѣхъ случаяхъ, когда Императорскому Величеству благоугодно председательствовать въ Совѣтѣ Министровъ, председатель Совѣта участвуетъ въ немъ на правахъ члена" [1]). „Если по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ Совѣтѣ Министровъ, не состоялось единогласнаго заключенія, то на дальнѣйшее направленіе ихъ председатель Совѣта испрашиваетъ указаній Императорскаго Величества" [3]).

„Изъ числа текущихъ дѣлъ представляются въ Совѣтъ Министровъ отъ министерствъ дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія" [1]). Изъ этого общаго правила имѣются, однако, два главныхъ исключенія: 1) „Дѣла, относящіяся до вѣдомства Императорскаго Двора и удѣловъ, государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ Министровъ, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ, или-же когда упомянутыя дѣла ка-

---

[1]) Учрежденіе Совѣта Министерства, статья 1.

[2]) Учрежденіе Совѣта Министровъ, статья 5.

[3]) Учрежденіе Совѣта Министровъ, статья 18.

[4]) Учрежденіе Совѣта Министровъ, статья 7.

саются другихъ вѣдомствъ"[1]), и 2) „Ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ" [2]).

Такимъ образомъ, Совѣтъ Министровъ также *не объединяетъ всего административнаго вѣдомства*. Кромѣ того, Государю Императору представляются всѣ мнѣнія, высказываемыя въ Совѣтѣ Министровъ, и Государь Императоръ можетъ присоединиться къ любому изъ нихъ. По справедливому замѣчанію г. Захарова, „не смотря на то, что у насъ имѣется, повидимому, одинъ органъ, объединяющій всю административную дѣятельность—Совѣтъ Министровъ—нельзя, однако, не признать у насъ раздѣленіе дѣлъ верховнаго управленія на совѣтскія и внѣсовѣтскія. Въ этой области, несмотря на доминирующее вліяніе Совѣта Министровъ, сохранилось, въ нѣкоторой степени, и самостоятельное дѣйствіе отдѣльныхъ министровъ" [3]). „Нашъ Совѣтъ Министровъ сохранилъ, въ нѣкоторое степени, прежнюю систему министерскаго управленія покрывать свои рѣшенія Высочайшей санкціей, а не принимать на себя всецѣло отвѣтственность за свои рѣшенія, какъ это мы видимъ въ западно-европейской практикѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда актъ будетъ изданъ въ порядкѣ верховнаго управленія" [4]). Административныя функціи Сената и Совѣта Министровъ формулируются въ нашемъ законодательствѣ слѣдующимъ образомъ:

„Отличное свойство дѣлъ, составляющихъ отношенія министровъ къ высшей власти исполнительной, и различіе ихъ отъ предметовъ законодательныхъ, состоитъ въ томъ, что они *не предполагаютъ никакого новаго закона или учрежденія*, но требуютъ единаго общаго распорядка въ исполненіи принятыхъ правилъ, или единооб-

---

[1]) Учрежденіе Совѣта Министровъ, статья 16.

[2]) Учрежденіе Совѣта Министровъ, статья I прим.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 242.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 246.

разнаго приложенія ихъ къ частнымъ случаямъ" [1]). Высшая власть исполнительная, упоминаемая въ этой статьѣ, есть, конечно, не Верховная Исполнительная Власть но также власть подчиненная, т. е., Сенатъ и Совѣтъ Министровъ. Различіе въ отношеніяхъ министровъ къ тому и другому состоитъ въ слѣдующемъ:

„Правительствующій Сенатъ есть средоточіе дѣлъ сего рода,—т. е., составляющихъ отношеніе министровъ къ высшей власти исполнительной,—въ немъ разрѣшаются они по существующимъ законамъ и учрежденіямъ" [2]).

„Гдѣ законы и учрежденія недостаточны: или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ Министровъ" [3]).

„Отсюда возникаютъ два рода отношеній министровъ къ симъ высшимъ установленіямъ 1) къ Правительствующему Сенату по дѣламъ исполнительнымъ общимъ; 2) къ Совѣту Министровъ по дѣламъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія" [4]). „Къ дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ особаго Высочайшаго разрѣшенія, и потому восходящимъ отъ Министерствъ въ Совѣтъ Министровъ, принадлежатъ вообще всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ" [5]).

---

[1]) Сводъ Законовъ. Т. I, ч. 2. Учрежденія Министерствъ, ст. 171.

[2]) Учрежденія Министерствъ, ст. 173.

[3]) Учрежденія Министерствъ, ст. 174.

[4]) Учрежденія Министерствъ, ст. 175.

[5]) Учрежденія Министерствъ, ст. 177.

Изъ сказаннаго ясно то громадное значеніе, которое имѣютъ Сенатъ и Совѣтъ Министровъ въ нашей административной машинѣ. „*Сенатъ можно было бы назвать вице-императоромъ* уже по одному тому, что въ немъ объединяются дѣйствія трехъ государственныхъ властей: онъ обнародываетъ законы, онъ вѣдаетъ суды, ему подчинена власть исполнительная, власть Правительствующаго Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества, а указы его исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, т. е. почти всѣми органами суда и управленія, какъ собственные Императорскаго Величества (ст. 198)“ [1]. Но на дѣлѣ значеніе Сената гораздо скромнѣе, чѣмъ можно думать на основаніи его учрежденія. Его сфера - подчиненное управленіе. Больше соотвѣтствія между закономъ и дѣйствительностью, что касается Совѣта Министровъ.

Совѣтъ Министровъ—*ближайшій органъ Государя Императора*, какъ по вопросамъ законодательства, такъ и верховнаго управленія. Онъ ставитъ въ этихъ отношеніяхъ совершенно на задній планъ, по сравненію съ прошлымъ, отдѣльныхъ министровъ. „Актъ, установившій его дѣятельность“, читаемъ у г. Захарова, „достигъ 3-хъ цѣлей: 1) онъ объединилъ министерства въ одно правительство, по отношенію къ законодательнымъ органамъ; вотъ почему всѣ вопросы вѣдомства, не подчиненнаго въ своей дѣятельности Совѣту, какъ, напримѣръ, министерство иностранныхъ дѣлъ, въ тѣхъ отношеніяхъ, которыя касаются общихъ законодательныхъ вопросовъ, напр., бюджетъ, входятъ съ предварительными представленіями въ Совѣтъ министровъ [2]; 2) установилъ такой органъ, который могъ бы быть ближайшимъ совѣтникомъ Монарха, подать совѣтъ Монарху въ дѣлахъ верховнаго управленія; 3) онъ надѣлилъ этотъ органъ извѣстными правами, которыя дали ему власть разрѣшать извѣстные вопросы, въ силу своего собственнаго авторитета, какъ мѣру, одобренную коллегіей лицъ, изъ которыхъ каждый надѣленъ широкими правами и полномочія-

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 202—203.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 243—244.

ми". Подчиненная исполнительная власть лишь въ малой степени отправляется Совѣтомъ Министровъ, но онъ является главнымъ органомъ Государя Императора въ сферѣ верховнаго исполненія, а въ томъ числѣ и что касается Высочайшихъ повелѣній исполнительнаго характера. Переходимъ теперь ко второму основному вопросу, на которомъ надлежитъ остановиться въ этой главѣ.

Особаго разсмотрѣнія заслуживаетъ, какъ сказано, вопросъ *о Высочайшихъ повелѣніяхъ по предметамъ администраціи.* Государь Императоръ не только является источникомъ того права, которое организуетъ исполнительную власть и нормируетъ ея дѣятельность. Онъ имѣетъ право руководить ею Высочайшими повелѣніями, а также право изданія административныхъ правилъ для населенія. Статья 11 Основныхъ Законовъ постановляетъ, что въ данномъ случаѣ Государь Императоръ дѣйствуетъ въ порядкѣ верховнаго управленія: „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами... повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ".

„Монархъ," говоритъ г. Шалландъ, „можетъ издавать регулятивы юридическаго характера, по обязательности своей одинаковые съ законами" [1]). „Органы управленія вездѣ облечены правомъ изданія указовъ, устанавливающихъ юридическія нормы, и указовъ, содержащихъ лишь правила цѣлесообразности, нормы техническія. Первые носятъ названіе юридическихъ указовъ (Rechtsverordnungen), вторые —указовъ административныхъ (Verwaltungsordnungen), или точнѣе техническихъ, такъ какъ понятіе „административный" не предполагаетъ непремѣнно противоположности понятію „юридическій" [2]). „Указы юридическіе, по существу своему, суть матеріальные законы. Они заключаютъ въ себѣ юридическія нормы, могутъ касаться правъ частныхъ лицъ—расширять или съуживать ихъ, обязательны

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 83.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 254.

для исполненія и подлежатъ судебной защитѣ. Они такъ же, какъ и законы, подлежатъ обнародованію во всеобщее свѣдѣніе и связываютъ свободу издавшей ихъ власти, покуда не будутъ формально отмѣнены“ [1]). „Такимъ образомъ, какъ видно изъ вышеизложеннаго, указная дѣятельность конкуррируетъ съ законодательной въ дѣлѣ установленія общеобязательныхъ нормъ. Но при этомъ одно условіе должно быть непремѣнно соблюдено: это то, чтобы указъ не противорѣчилъ закону“ [2]). Соображенія эти совершенно правильны, слѣдовало бы только, поскольку дѣло идетъ о Высочайшихъ актахъ, употреблять, согласно второй половинѣ статьи 11, выраженіе не указъ, а повелѣніе. Выраженіе указъ, какъ это видно изъ первой половины той-же статьи, имѣетъ въ нашемъ законодательствѣ особое значеніе, на спеціальномъ разсмотрѣніи коего мы останавливаемся во второмъ очеркѣ этого труда. Интересно сопоставить со словами проф. Шалланда слѣдующее мѣсто приводившейся уже объяснительной записки къ Уголовному Уложенію.

„Цѣлесообразное осуществленіе порядка управленія подчиненнаго предполагаетъ, прежде всего, *рядъ мѣропріятій, правилъ*, установленныхъ закономъ или законными постановленіями власти, относящихся или ко всему управленію подчиненному, или къ отдѣльнымъ сферамъ—управленію судебному, военному, административному, финансовому и т. п. Эти мѣропріятія и правила опредѣляютъ родъ и виды дѣятельности *отдѣльныхъ установленій и властей* и устанавляютъ, *по отношенію къ отдѣльнымъ гражданамъ*, рядъ обязательныхъ требованій не только не препятствовать осуществленію этой государственной дѣятельности въ ея различныхъ сферахъ, но при извѣстныхъ условіяхъ и содѣйствовать таковому“ [3]). Обратится теперь спеціально къ нашимъ дѣйствующимъ законамъ

Государь Императоръ издаетъ, согласно статьѣ 11 Основныхъ Законовъ, „повелѣнія, необходимыя для ис-

[1]) Шалландъ, Русское Государственное право, стр. 255.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 258.

[3]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи и объясненія къ нему, т. VIII. Спб. 1897. Стр. 4.

полненія законовъ“ и, такимъ образомъ, можетъ создавать правила исполнительнаго значенія, касающіяся всѣхъ предметовъ законодательства. Практика регулированія королевскими распоряженіями подробностей отношеній, которыя въ общихъ чертахъ упорядочиваются закономъ, можетъ считаться общимъ правиломъ въ современныхъ государствахъ. Нѣчто, подобное этому, и устанавливаетъ ст. 11.

Этимъ путемъ законодательныя установленія освобождаются отъ массы мелкихъ вопросовъ, часто не имѣющихъ никакого общаго, а тѣмъ болѣе политическаго значенія, и въ то-же самое время нерѣдко требующихъ техническихъ знаній, которыми не располагаютъ палаты. Этимъ-же путемъ регулируются, конечно, и разныя текущія явленія общественной жизни, для которыхъ законодательная машина слишкомъ громоздка и медленно дѣйствуетъ. Такъ создаются всевозможныя полицейскія инструкціи, санитарные уставы, желѣзнодорожныя правила и пр., и пр. У насъ, къ сожалѣнію, недостаточно еще пользуются статьей 11 и Государственная Дума и Государственный Совѣтъ заваливаются разными вопросами такъ называемой *законодательной вермишели*, пропуская ихъ обычно лишь формально. Вотъ что, между прочимъ, мы читаемъ на сей счетъ у проф. В. В. Ивановскаго:

„Основаніемъ для существованія этой категоріи распоряженій является сама государственная жизнь съ ея многообразными проявленіями, съ ея безчисленными потребностями и отношеніями; все это разнообразіе проявленій государственной жизни, находящееся притомъ-же въ непрерывномъ процессѣ видоизмѣненія условій существованія, не можетъ быть, хотя бы приблизительно, предусмотрѣно и регулировано законодательствомъ. Органъ верховной власти, при помощи законодательства, установляетъ лишь основныя, слѣдовательно, наиболѣе существенныя правоотношенія, не имѣя возможности касаться явленій, сравнительно, второстепеннаго значенія и предоставляя право регулированія этихъ явленій и отношеній какъ главѣ государства, такъ и его агентамъ, подъ ихъ отвѣтственностью предъ народнымъ представительствомъ. Безъ существованія такихъ закономѣрныхъ распоряженій развитіе современныхъ государствъ было бы

немыслимо; предоставить регулированіе и опредѣленіе всѣхъ явленій государственной жизни законодательству—значило бы обречь эту жизнь на постоянный застой и, въ конечномъ результатѣ,—упадокъ" [1]). Въ общемъ, совершенно вѣрныя замѣчанія, хотя въ нѣкоторыхъ частностяхъ слѣдовало бы сдѣлать исправленіе для согласованіе съ русскимъ правомъ,—напр., относительно сопоставленія, съ одной стороны,—„органа верховной власти", а съ другой—„главы государства",—но на этомъ мы уже не остановимся.

Впрочемъ, надо сказать, что вопросъ о правѣ Государя Императора издавать обязательныя для населенія правила толкуется въ нашей спеціальной литературѣ не такъ, какъ указано нами. Утверждаютъ, что „въ нашихъ Основныхъ Законахъ изд. 1906 года *не существуетъ постановленія*, которое общимъ образомъ уполномачивало бы Государя на изданіе постановленій, возлагающихъ обязанности на населеніе" [2]). Причемъ, въ объясненіе этого, совершенно ошибочнаго, на нашъ взглядъ, мнѣнія, приводятся слѣдующія соображенія:

„Съ перваго взгляда могло бы показаться, что это право на изданіе указовъ, обязательныхъ для населенія, устанавливается статьею 11 Осн. Зак., гдѣ говорится, что Государь издаетъ „повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ". Но невозможность такого толкованія вытекаетъ *изъ сопоставленія дѣйствующей редакціи этой статьи съ ея первоначальною редакціею.* Тамъ говорилось, что Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ „повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ, для устройства частей государственнаго управленія, для огражденія государственной и общественной безопасности и порядка, а также для обезпеченія народнаго благосостоянія". Эти послѣднія слова, равно какъ и аналогичныя слова статьи 14-й хартіи 1814 г., несомнѣнно, могли являться основаніемъ для весьма широкаго права Государя на изданіе всякаго рода постановленій общаго характера, обязательныхъ для населенія, а не только для должностныхъ лицъ и прави-

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., изд. I, стр. 138—139.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 187.

тельственныхъ установленій. Исключеніе этихъ словъ изъ закона, безъ замѣны ихъ какими либо однозначущими, приводитъ къ тому, что эту статью 11 надо толковать въ смыслѣ постановленія, предоставляющаго Государю извѣстныя права *исключительно лишь по отношенію къ правительственнымъ установленіямъ*" [1]).

Согласиться съ этимъ разсужденіемъ совершенно невозможно. Изъ того обстоятельства, что предшествующая редакція статьи 11 была болѣе опредѣленна, никакъ нельзя произвольно съуживать кругъ законовъ, относительно которыхъ Государь Императоръ имѣетъ право издавать повелѣнія исполнительнаго характера на основаніи существующей редакціи. Казалось бы, наоборотъ, сопоставляя обѣ редакціи, надо прійти къ заключенію, что болѣе широкая формула дается теперешней, а не прежней редакціей. Въ прежней были, правда, перечислены многіе предметы, относительно которыхъ Государемъ Императоромъ издаются повелѣнія для исполненія законовъ, Всѣ остальные могли считаться недопускающими изданія императорскихъ повелѣній исполнительнаго характера. Въ настоящее-же время *никакихъ ограниченій* права издавать повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ, *статья не вводитъ* и вводить ихъ, путемъ предлагаемаго привать-доцентомъ Лазаревскимъ толкованія, было бы болѣе, чѣмъ странно. Къ этому могло бы побудить лишь предвзятая мысль о возможности найти въ нашихъ Основныхъ Законахъ то, отъ чего они очень далеки.

Не смотря на свою явную несостоятельность, толкованія статьи 11, въ родѣ только что разобраннаго, широко распространены въ спеціальной литературѣ. Имъ слѣдуетъ и г. Захаровъ: „Что касается до словъ ст. 11, говорящихъ о повелѣніяхъ, необходимыхъ для исполненія законовъ, то этимъ опредѣляется *отношеніе Верховной Власти къ органамъ подчиненнаго управленія* въ смыслѣ указанія имъ привести въ исполненіе утвержденные ею законы. На практикѣ слѣдуетъ понимать такъ, что утвержденіе Верховной Властью закона или указа содержитъ въ то же самое время и пове-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 188.

лѣніе подчиненнымъ органамъ привести его въ исполненіе" [1]). Никакихъ данныхъ въ пользу этого толкованія не приводится.

Право изданія обязательныхъ постановленій принадлежитъ также министрамъ, главноначальствующимъ, Совѣту Министровъ, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ, градоначальникамъ, органамъ земскаго и городскаго самоуправленія и т. д. „Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, министрами и главноначальствующими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить закону" [2]).

Въ заключеніе настоящей главы слѣдуетъ остановиться на ученіи, которое отрицаетъ, что Государю Императору принадлежитъ вся административная власть. Утверждаютъ, что Государь Императоръ *раздѣляетъ* эту власть съ *народнымъ представительствомъ*. Проф. Шаландъ пишетъ: „Въ юридическомъ отношеніи несовсѣмъ вѣрно утвержденіе статьи 10, что „власть управленія во всемъ объемѣ принадлежитъ Государю Императору", такъ какъ народному представительству также принадлежатъ нѣкоторыя функціи управленія" [3]).

Административная власть Монарха, говорятъ намъ также, не распространяется *на самоуправленіе и на административную юстицію.* Очень выпукло ученіе это изложено у привата-доцента Лазаревскаго. Отмѣтимъ существенные пункты: „Въ неограниченныхъ абсолютныхъ монархіяхъ вся полнота власти принадлежитъ монарху, и всѣ органы правительства разсматриваются, какъ дѣйствующіе по полномочію отъ него. Въ монархіяхъ ограниченныхъ, или конституціонныхъ, или иначе—представительныхъ, нѣкоторыя функціи власти возложены, *помимо монарха, и на избранныхъ населеніемъ лицъ*, на учрежденія, зависящія отъ народнаго избранія, и въ немъ, въ этомъ избраніи, а не въ уполномочіи со стороны монарха, имѣющія источ-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 225—226.

[2]) Основные законы, ст. 172.

[3]) Шаландъ, Русское Государственное Право, стр. 63.

никъ своей власти“ [1]). „Та трафаретная фраза, переписываемая изъ одной конституціи въ другую и изъ одного курса государственнаго права въ другой, что „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ монарху“, по отношенію къ современнымъ государствамъ должна сопровождаться слѣдующею существеннѣйшею оговоркою: „поскольку дѣла управленія не предоставлены закономъ *органамъ самоуправленія или учрежденіямъ административной юстиціи*“ [2]). Доказывается это утвержденіе при помощи слѣдующаго разсужденія:

„Самоуправленіе есть децентрализованное мѣстное государственное управленіе, гдѣ дѣйствительность децентрализаціи, т. е., самостоятельность органовъ мѣстнаго управленія отъ центра обезпечивается системою юридическихъ гарантій, ограждающихъ самостоятельность этихъ органовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ создающихъ ихъ тѣсную связь съ данною мѣстностью и ея населеніемъ. Этими гарантіями является, во первыхъ, выборность органовъ мѣстнаго управленія, устраняющая зависимость личнаго состава этихъ органовъ отъ главы государства, а во вторыхъ, то, что органамъ самоуправленія въ предѣлахъ закона предоставляется дѣйствовать совершенно свободно, внѣ іерархическаго подчиненія органамъ центральной администраціи и государю, такъ какъ *всякаго рода указанія*, которые *государь* или органы центральной администраціи давали бы самоуправленію по вопросамъ, какъ ему дѣйствовать въ предѣлахъ закона, являются для него *совершенно необязательными*. Такимъ образомъ, органы самоуправленія, получающіе тѣ или иныя полномочія отъ закона, подчинены только закону, и по отношенію къ нимъ глава государства ни въ какомъ случаѣ не является начальствомъ. Тѣ административныя функціи, которыя возложены на органы самоуправленія, *вовсе изъяты изъ власти главы государства*, какъ главы административной власти, и поскольку въ данномъ государствѣ существуетъ самоуправленіе, нельзя повторять стараго положенія,

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 66.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 163.

будто вся административная власть, во всемъ ея объемѣ, подчинена государю" [1]). Утвержденія эти авторъ полностью примѣняетъ къ отношеніямъ русской государственной жизни:

„У насъ, въ Россіи, въ такомъ положеніи находятся *земства, города, отчасти волостное и сельское управленіе;* о тѣхъ дѣлахъ управленія, которыя поручены имъ, нельзя говорить, что они „принадлежатъ Государю Императору" и про самыя эти учрежденія нельзя говорить, что они дѣйствуютъ „Его именемъ и по Его повелѣніямъ", или чтобы опредѣленная степень власти была имъ предоставлена отъ Государя; опредѣленныя дѣла съ опредѣленною степенью власти предоставлены имъ закономъ, который единоличною властью Государя не можетъ быть ни отмѣненъ, ни измѣненъ; эти учрежденія дѣйствуютъ отъ имени избравшаго ихъ населенія, и повелѣнія Государя для нихъ обязательны такъ же, какъ и для остальнаго населенія, но не такъ, какъ для коронныхъ административныхъ учрежденій" [2]).

„Съ теченіемъ времени на западѣ, да и *въ Россіи также*, появилась новая категорія административныхъ учрежденій, точно такъ же не находящихся въ подчиненіи монарху, это—учрежденія административной юстиціи" [3]). „Поскольку тѣ или иныя дѣла управленія переданы закономъ въ вѣдѣніе учрежденій административной юстиціи, эти дѣла выходятъ изъ среды воздѣйствія Государя, какъ главы администраціи, и разрѣшаются окончательно на основаніи законовъ учрежденіями, дѣйствующими самостоятельно и по закону, а не по указаніямъ Государя" [4]).

Врядъ-ли есть основаніе подробно опровергать это ученіе, поскольку оно имѣетъ въ виду русское положительное право. Статья 10, говорящая, что *власть управленія во всемъ ея объемъ принадлежитъ Государю Императору*, имѣетъ въ виду, конечно, пониманіе выраженія „управленіе" имен-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 163.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 162.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 162.

[4]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 163.

но въ русскомъ правѣ[1]), т. е., въ него входитъ вся государственная дѣятельность, не только администрація, но и судъ, въ томъ числѣ и административный судъ, и правообразованіе, не только коронная администрація, но и самоуправленіе. Послѣднее относится именно къ подчиненному управленію, которое, гласитъ законъ, дѣйствуетъ именемъ Государя Императора и по Его повелѣніямъ, причемъ подлежащихъ мѣстамъ и лицамъ вручается отъ Него опредѣленная степень власти.

Далѣе, статья 11, гласящая, что Государь Императоръ издаетъ *указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ*, распространяется и на органы мѣстнаго самоуправленія и административной юстиціи. Для нихъ не сдѣлано никакого исключенія. Если-же имѣть въ виду двѣ эти статьи, то приведенныя выше замѣчанія теряютъ всякое значеніе. Надо было-бы совершенно отвергнуть указанныя статьи, или, по крайней мѣрѣ, исказить ихъ содержаніе при помощи искусственнаго толкованія для того, чтобы получить возможность защищать изложенное ученіе.

Углубляясь, далѣе, въ нѣкоторыя подробности, слѣдуетъ сказать, что, если народному представительству принадлежатъ, какъ указываетъ проф. Шалландъ, нѣкоторыя административныя функціи, тѣ-же самыя функціи тѣмъ болѣе принадлежатъ и Государю Императору, а съ точки зрѣнія дѣйствующаго русскаго основного права, онѣ принадлежатъ исключительно Ему. На вопросѣ объ отношеніи Императорской Власти и законодательныхъ палатъ мы остановимся подробно въ дальнѣйшемъ.

Что-же касается спеціально ученія г. Лазаревскаго, то противъ него надо возразить по тремъ пунктамъ. Во первыхъ, онъ не объясняетъ, въ чемъ же, по его мнѣнію, принципіальная разница въ общемъ *положеніи самоуправленія*, вліяющая на объемъ административной власти монарха, *въ государствахъ*

---

[1]) См. выше, глава I. „Полнота государственной власти“.

абсолютныхъ и въ государствакъ конституціонныхъ? Какъ въ тѣхъ государствахъ, такъ и въ другихъ самоуправленіе покоится на законѣ. Какъ въ тѣхъ, такъ и въ другихъ функціи самоуправленія возлагаются на избранныхъ населеніемъ лицъ и т. д. Словомъ, оставаясь въ области затронутыхъ авторомъ вопросовъ, никакой принципіальной разницы усмотрѣть нельзя.

Во вторыхъ, никакъ нельзя согласиться съ *тѣми пунктами различія,* которые онъ усматриваетъ *между самоуправленіемъ и управленіемъ.* Дѣйствительно, почему самоуправленіе есть непремѣнно децентрализованное государственное управленіе, а управленіе централизованное? Почему пользоваться самостоятельностью органы самоуправленія могутъ, а органы управленія не могутъ? Казалось бы, исторія рус скаго права показываетъ, что возможна децентрализація и короннаго управленія, что той степенью самостоятельности, которой располагаютъ органы самоуправленія, могутъ пользоваться и органы управленія, прежде всего, органы, устроенные коллегіально, не говоря уже о судахъ.

Наконецъ, утверждать, что сущность самоуправленія состоитъ въ устраненіи *зависимости служащихъ самоуправленія отъ Главы государства,* настолько, что всякаго рода указанія Монарха являются для нихъ необязательными, что они дѣйствуютъ совершенно свободно въ предѣлахъ закона, значитъ, конечно, прямо искажать дѣйствительное положеніе вещей. Какимъ образомъ выборность органовъ самоуправленія можетъ устранить ихъ зависимость отъ Главы государства[1]), которому принадлежитъ вся государственная власть, а въ томъ числѣ и такъ называемое служебное верховенство по отношенію ко всѣмъ состоящимъ на государственной и общественной службѣ? Тѣмъ большая нелѣпость—утверждать, что органы нашего самоуправленія дѣйствуютъ отъ имени населенія. Населеніе, по русскому праву, отнюдь не представляетъ собой какой либо особой организованной силы, которую можно было бы противополагать Верховной Власти.

---

[1]) См. ниже, глава XII, „Государственные установленія и служащіе“.

Въ изображеніи приватъ-доцента Лазаревскаго государственное самоуправленіе является какимъ то *государствомъ въ государствѣ*. Именно, благодаря подобному толкованію, наше самоуправленіе вызывало въ свое время нападки съ разныхъ сторонъ. У приватъ-доцента Свѣшникова мы читаемъ: „Самоуправленіе, какъ необходимая форма административныхъ отношеній, часто подвергалась такимъ-же нападкамъ, какимъ и наши судебныя установленія. Сущность этихъ нападокъ сводилась къ тому, что самоуправленіе, какъ форма администраціи, дѣйствующая только по закону, является несовмѣстимой съ самодержавіемъ“ [1]). Мысль о несоотвѣтствіи самоуправленія и самодержавія могла явиться только на почвѣ ученій въ родѣ развиваемаго г. Лазаревскимъ.

Въ дѣйствительности, основное отличіе органовъ самоуправленія отъ органовъ управленія состоитъ въ выборности первыхъ. Во всемъ остальномъ положеніе тѣхъ и другихъ можетъ быть совершенно одинаково. Во всякомъ случаѣ, нѣтъ никакого основанія утверждать, что тѣ административыя функціи, которыя возложены на органы самоуправленія, вовсе изъяты изъ власти Главы государства. Русское право подобнаго противоположенія не знаетъ. Полезно поэтому сдѣлать здѣсь слѣдующую выдержку изъ объяснительной записки къ новому Уголовному Уложенію: „Порядокъ управленія, какъ дѣятельности государства, требуетъ наличности живыхъ силъ для своего осуществленія, ряда организованныхъ и іерархически подчиненныхъ лицъ, другими словами—наличности органовъ власти, дѣйствующихъ въ предѣлахъ управленія подчиненнаго. Дѣятельность такихъ органовъ можетъ имѣть характеръ постоянный, составлять извѣстную должность или быть выполненіемъ особо возложеннаго порученія; она можетъ быть исключительно исполнительною, или же осуществляющіе ее органы могутъ быть снабжены властью рѣшающею, правомъ дѣйствовать по ихъ личному усмотрѣнію.....; наконецъ, такими органами могутъ быть *лица, назначаемыя* къ отправленію ихъ обязанностей государствомъ, или же *избираемыя* къ отправле-

[1]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 68.

нію ихъ обязанностей обществомъ. Во всякомъ случаѣ, общимъ признакомъ всѣхъ этихъ органовъ является то, что они, какъ въ ихъ совокупности, такъ и каждый въ отдѣльности, служатъ осуществленію государственныхъ задачъ, что *черезъ нихъ Власть Верховная управляетъ государствомъ*" [1]).

Привожу еще одну цитату, именно изъ послѣдняго труда Л. А. Тихомирова: „Въ организаціи управленія, задачу монарха составляетъ сохраненіе за общественнымъ управленіемъ всей области вѣдѣнія, доступной силамъ самоуправленія. Но это общественное управленіе не можетъ быть разсматриваемо, какъ нѣчто, находящееся внѣ государства. Напротивъ, это одна изъ областей государственнаго управленія, точно также *подвѣдомственная Верховной Власти*, какъ и учрежденія бюрократическія, „служилыя", во многихъ случаяхъ поставляется въ непосредственную связь съ послѣдними. Это сочетаніе силъ общественныхъ и бюрократическихъ въ общей системѣ управленія уже само по себѣ упрочиваетъ положеніе Монарха, какъ власти верховной". „Система сочетанія бюрократическаго и общественнаго управленія, всегда бывшая во всѣхъ процвѣтающихъ монархіяхъ, не только прямо вытекаетъ изъ смысла государства и монархическаго принципа, но составляетъ для Верховной Власти единственное средство создать дѣйствительно *хорошее* управленіе страной" [3]).

Въ концѣ концовъ, правильную теорію самоуправленія надо искать снова у тѣхъ изслѣдователей, которые писали въ болѣе уравновѣшенное время, чѣмъ текущій моментъ: Не имѣя возможности далѣе углубляться въ построеніе самоуправленія, — нѣкоторыя частности будутъ отмѣчены также дальше [4]),—я и ограничиваюсь приведеніемъ основныхъ положеній ученія одного изъ несомнѣнныхъ автори-

---

[1]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной комиссіи и объясненія къ нему. Т. VIII. Спб. 1897. Стр. 4—5.

[2]) Тихоміровъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 161—162.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 196.

[4]) См. глава 13 этой-же книги. „Государственные установленія и служащіе".

тетовъ теоріи русскаго государственнаго права, проф. Коркунова:

„Мѣстныя общенія осуществляютъ... функціи власти не по собственному самостоятельному праву, а лишь *по уполномочію государства.* Самостоятельное право властвованія имѣютъ только государства. Самоуправляющіяся мѣстныя общенія осуществляютъ права власти по порученію государства, какъ его права, и потому въ этой своей дѣятельности подлежатъ *надзору государства* не только *въ отношеніи къ внѣшней ея законности*, въ отношеніи къ соблюденію установленныхъ закономъ границъ, но *и въ отношеніи къ ея содержанію.* Государство слѣдитъ не только за тѣмъ, чтобы органы самоуправленія не нарушали чужихъ правъ, не выходили изъ предѣловъ предоставленной имъ компетенціи, но и за тѣмъ, чтобы они дѣйствительно выполняли возложенныя на нихъ функціи государственнаго управленія, чтобы они пользовались данными имъ полномочіями власти согласно указанной государствомъ цѣли". „Органы самоуправленія подчинены въ границахъ и въ содержаніи своей дѣятельности надзору государства, но не прямымъ его распоряженіямъ. Постановленія органовъ самоуправленія *могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы*, но постановленія эти они во всякомъ случаѣ дѣлаютъ самостоятельно, не получая прямыхъ указаній отъ правительственныхъ органовъ. Въ этомъ отношеніи условія дѣятельности органовъ самоуправленія схожи съ условіями дѣятельности судебныхъ установленій" [1]).

Въ этомъ ученіи надо сдѣлать лишь одну поправку, именно, вмѣсто государства слѣдуетъ читать всюду Государь Императоръ, что требуется, собственно, и общей конструкціей государственнаго строя въ ученіи проф. Коркунова. Послѣдній, какъ извѣстно, считалъ, и съ полнымъ основаніемъ, государство не субъектомъ права, а юридическимъ отношеніемъ. При принятіи-же этого ученія, не можетъ быть и вопроса о томъ, будто самоуправленіе находится внѣ принадлежащей Государю Императору административной власти. То-

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 500.

же самое, конечно, надо сказать и объ административной юстиціи, въ особенности послѣ того ученія о судебной власти Государя Императора, которое было дано въ предидущей главѣ.

ГЛАВА VII.

Верховное управленіе и законодательство.

Содержаніе.—Двѣ формы правообразованія.--Компетенція верховнаго управленія.--Компетенція законодательства. — Делегація законодательныхъ правъ.—Единеніе Государя Императора съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ.—Обсужденіе законопроектовъ.—Одобреніе ихъ.—Законодательная власть Государя Императора по воззрѣніямъ прежнихъ и современныхъ изслѣдователей.

Выше было уже указано [1]), что правообразованіе входило раньше всецѣло въ составъ верховнаго управленія, какъ главное его проявленіе. Основная реформа, произведенная въ русскомъ государственномъ строѣ въ 1905—1906 годахъ, состояла въ томъ, что *часть правообразующей дѣятельности была выдѣлена изъ состава верховнаго управленія* и получила особое устройство и названіе дѣятельности законодательной, законодательства въ формальномъ смыслѣ слова [2]). Въ общемъ, однако, правообразованіе попрежнему относится и къ верховному управленію. Такимъ образомъ, въ области дѣлъ верховнаго управленія Государь Императоръ и теперь *творитъ право*, именно путемъ указовъ. Высочайшіе указы—одна изъ старыхъ формъ русскаго правообразованія, сохранившая бóльшую долю своего прежняго значенія и при обновленномъ строѣ.

---

[1]) См. выше, глава 1, стр. 3-4.

[2]) См. выше, глава III, стр. 27.

Главной задачей при выработкѣ новыхъ Основныхъ Законовъ объявлялось, именно, болѣе точное разграниченіе верховнаго *управленія и законодательства.* Съ точки зрѣнія распространеннаго воззрѣнія на управленіе, какъ на административную дѣятельность, разграниченіе это должно было бы, конечно, вызывать недоумѣніе. Съ своей стороны, проф. В. В. Ивановскій совершенно правъ, когда пишетъ:

„Не вполнѣ понятными являются слѣдующія слова именнаго указа Сенату отъ 23 апрѣля 1906 г.: „Мы повелѣли.... дополнить ихъ (Основные Законы) положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной". Въ конституціонномъ государствѣ *не можетъ быть управленія, независимаго отъ законодательства*, т. е., управленія, не основаннаго на законахъ или на делегаціи законодательныхъ органовъ; поэтому точное разграниченіе верховнаго управленія отъ законодательства можно видѣть развѣ только именно въ опредѣленной делегаціи, т. е., въ указаніи закона на тѣ предметы, которые ввѣрены распорядительной дѣятельности Монарха" [1]).

Принять предлагаемое для разрѣшенія недоумѣнія объясненіе, конечно, нельзя. Въ данномъ случаѣ мы снова видимъ примѣръ того совершенно недопустимаго, искусственнаго толкованія закона, къ каковому толкованію вынуждены прибѣгать послѣдователи, такъ называемаго, конституціоннаго пониманія нашего обновленнаго строя, т. е., примѣръ ни на чемъ не основанной *замѣны одного выраженія и понятія другимъ.* Разграничить области законодательства и верховнаго управленія — одно, а делегировать Монарху извѣстныя права—совершенно иное. Надо имѣть въ виду, что вообще никакой делегаціи правъ *Государю Императору*, самому являющемуся источникомъ всякихъ правъ, наше законодательство не знаетъ. Допустить существованіе подобной делегаціи было бы возможно только въ томъ случаѣ, если мы признаемъ, что есть власть высшая императорской. Попытки доказать это и дѣлаются, но совершенно безуспѣшно.

---

[1]) **Ивановскій, Учебникъ Государственнаго Права, стр. 395.**

Разграниченіе верховнаго управленія и законодательства въ виду того, что и то, и другое являются лишь проявленіями принадлежащей Государю Императору верховной власти, сводится къ установленію формальныхъ различій между ними: *форма проявленія власти въ одномъ случаѣ— одна, въ другомъ – другая*; въ верховномъ управленіи Власть Императорская дѣйствуетъ нераздѣльно, въ законодательствѣ въ единеніи съ законодательными установленіями. Разграниченіе этихъ областей Императорской власти покоится въ дѣйствующемъ правѣ на слѣдующихъ, именно, основаніяхъ.

Въ общемъ, кругъ дѣлъ верховнаго управленія опредѣленъ лишь формально, общимъ положеніемъ статьи 10 Основныхъ Законовъ. Верховное управленіе есть непосредственная и, конечно, нераздѣльная государственная дѣятельность Государя Императора. Государю Императору, какъ мы уже видѣли, принадлежитъ полнота государственной власти, или „власть управленія во всемъ ея объемѣ", но не каждый актъ Его является актомъ верховнаго управленія. Акты законодательства въ спеціальномъ, указанномъ въ ст. 86 Основныхъ Законовъ, смыслѣ, къ верховному управленію не относятся. Не относится къ нему и управленіе подчиненное. Все остальное есть верховное управленіе. Такое-же общее, принципіальное полномочіе на управленіе государствомъ содержится въ статьѣ 4 Основныхъ Законовъ, которая говоритъ о верховной и самодержавной власти Государя Императора и на изученіи которой мы остановимся въ дальнѣйшемъ.

Кромѣ общаго указанія, Основные Законы содержатъ въ себѣ также перечисленіе цѣлаго ряда отдѣльныхъ предметовъ, которые относятся ими исключительно къ верховному управленію. Въ другихъ государствахъ они относятся, обычно, къ компетенціи законодательной власти. „Ограниченіямъ законодательной компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта соотвѣтствуетъ у насъ", говоритъ проф. Котляревскій, „расширенная сфера верховнаго управленія. *Рядъ государственныхъ актовъ*, которые, *не будучи матеріально законами*, согласно типичному конституціонному праву, требуютъ законодательной формы, въ Россіи *совершаются единолично Главой государства* или Его правительствомъ" [1]).

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 38.

Какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго, особо указанные въ Основныхъ Законахъ предметы верховнаго управленія охватываютъ рядъ чрезвычайно важныхъ областей общественныхъ отношеній Русскаго Народа и Государства. Внѣ его остается собственно лишь *гражданскій оборотъ*, экономическая жизнь, правосудіе и такъ называемая *полиція благосостоянія и безопасности.* Перечисленные разряды отношеній и образуютъ кругъ дѣлъ, которыя требуютъ законодательнаго урегулированія, хотя и изъ этихъ областей не исключено, какъ мы увидимъ въ дальнѣйшемъ, примѣненіе указнаго права. Такимъ образомъ, во всѣхъ областяхъ русской жизни Высочайшій указъ является или исключительнымъ, или, при извѣстныхъ условіяхъ, вторымъ источникомъ права. Вѣрныя и мѣткія замѣчанія находимъ мы на счетъ опредѣленно отнесенныхъ къ верховному управленію дѣлъ у одного изъ усердныхъ комментаторовъ новаго строя, г. Магазинера:

„Каково-же", спрашиваетъ онъ, „значеніе.... ст. 12—23 Основныхъ Законовъ? Останавливаясь *на политической природѣ правъ* М о н а р х а, основанныхъ на этихъ статьяхъ, мы видимъ, что здѣсь Е г о вѣдѣнію предоставленъ цѣлый рядъ областей государственной жизни, въ коихъ О н ъ осуществляетъ свою власть, какъ исторически сложившуюся и конституціей почти непоколебленную прерогативу; это сфера, устроеніе коей предоставлено Е г о вѣдѣнію и почину; это дѣятельность, направленіе коей сообщаетъ О н ъ самъ; *это могущественные элементы исторической доконституціонной прерогативы Монарха*, перенесенные въ среду новыхъ, октроированныхъ И м ъ, учрежденій и политически въ нихъ нерастворенные. Эти статьи Основныхъ Законовъ обнимаютъ задачи огромной государственной важности. Сюда входятъ вопросы, касающіеся внѣшнихъ сношеній (ст. 12), войны и мира (ст. 13), арміи и флота (ст. 14), объявленія военнаго или исключительнаго положенія (ст. 15), чеканки монеты (ст. 16), назначенія и увольненія должностныхъ лицъ (ст. 17), ограниченій служащихъ (ст. 18), титуловъ, орденовъ, отличій и правъ состоянія (ст. 19), личной собственности Г о с у д а р я и имуществъ государевыхъ (ст. 20), удѣльныхъ имуществъ и вѣдомства Императорскаго Двора (ст. 21), судебной

власти (ст. 22), помилованія и дарованія милостей вообще (ст. 23)" [1]).

Не смотря на то, что опредѣленно отнесенные къ верховному управленію предметы охватываютъ столь важныя сферы народной и государственной жизни, нѣтъ никакого основанія предполагать, что область верховнаго управленія ими и ограничивается. Нигдѣ этого не сказано. *Исчерпывающаго списка* предметовъ верховнаго управленіе *нигдѣ не дано.* Нигдѣ не постановлено, что по другимъ предметамъ, кромѣ особо перечисленныхъ, указы издаваемы быть не могутъ. Государь Императоръ имѣетъ общее полномочіе управлять государствомъ.

Наоборотъ, компетенція законодательныхъ установленій опредѣленно выражена *путемъ перечисленія отнесенныхъ къ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта предметовъ.* Общаго уполномоченія издавать всѣ нормы русскаго права на законодательныя установленія не возложено. Въ Основныхъ Законахъ мы читаемъ; „Вѣдѣнію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и обсужденію ихъ въ порядкѣ, учрежденіями ихъ опредѣленномъ, подлежатъ *тѣ дѣла, кои указаны въ учрежденіяхъ Совѣта и Думы*" [2]).

Въ послѣднемъ отношеніи постановленія нашего законодательства совершенно одинаково понимаются всѣми. Приватъ-доцентъ Лазаревскій пишетъ: „Нашъ законъ стремится дать *исчерпывающій перечень дѣлъ*, подлежащихъ вѣдѣнію Думы" [3]).

Членъ Государственной Думы А. С. Вязигинъ свидѣтельствуетъ: „Что касается до нашего правительства, то оно 16 сентября 1908 г., въ мнѣніи Совѣта Министровъ, высказало чрезвычайно любопытное и, съ моей точки зрѣнія, совершенно вѣрное положеніе. Оно говоритъ: „На точномъ основаніи ст. 109 Зак. Осн., къ компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта отнесены не всѣ предме-

---

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 44.

[2]) Основные Законы, статья 109.

[3]) Лазаревскій, Русское Государственное Право, I, стр. 334.

ты законодательства, а только тѣ *дѣла, которыя указаны въ ихъ учрежденіяхъ*" [1]).

Если все это сопоставить съ извѣстными уже намъ общими началами русскаго государственнаго строя, что власть государственнаго управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору и что Всероссійскому Императору принадлежитъ верховная самодержавная власть, то выводъ можетъ быть только одинъ: *компетенція верховнаго управленія есть общее правило, компетенція законодательства*—ограниченіе его. Первая всегда предполагается, вторая должна быть особо доказана. Первая должна толковаться расширительно, вторая—ограничительно. Съ этой точки зрѣнія, членъ Государственнаго Совѣта П. Н. Дурново имѣлъ полное право заявить:

„Мы, члены Государственнаго Совѣта, занимающіе мѣста на правой сторонѣ этого зала, не можемъ одобрить *распространительныхъ толкованій* Основныхъ Законовъ въ *сторону расширенія компетенціи и полномочій законодательныхъ учрежденій*. Въ данномъ случаѣ, по нашему убѣжденію, законъ точно указываетъ путь, по которому мы должны идти. Всякое уклоненіе съ этого пути мы считаемъ сознательной или безсознательной попыткой использовать кажущуюся неясность закона въ цѣляхъ вмѣшательства законодательныхъ учрежденій въ непринадлежащую намъ область" [2]).

Такимъ образомъ, компетенція законодательныхъ палатъ поставлена у насъ совсѣмъ иначе, чѣмъ это обычно имѣетъ мѣсто въ конституціонныхъ государствахъ. Въ виду сказаннаго, нельзя не согласиться со словами проф. Котляревскаго, что „установленіе общихъ нормъ предоставляется русской Государственной Думѣ и Государственному Совѣту *въ меньшемъ объемѣ, чѣмъ это, обычно, имѣетъ мѣсто при конституціонномъ строѣ* относительно законодательныхъ органовъ" [3]). Все это имѣетъ чрезвычайно важное значеніе для по-

---

[1]) Вязигинъ, Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3127.

[2]) Дурново, Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1349.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки, стр. 37.

строенія русскаго государственнаго строя, что, какъ мы увидимъ дальше, и не укрывается отъ изслѣдователей.

Въ сущности, отношеніе между верховнымъ управленіемъ и законодательствомъ осталось то-же, что и въ дореформенный періодъ. Вотъ какимъ образомъ характеризовалъ это отношеніе проф Коркуновъ: „Компетенція верховнаго управленія не опредѣляется какими либо положительными началами, а только, такъ сказать, отрицательно. И для верховнаго управленія обязательны законодательныя постановленія. И верховное управленіе не имѣетъ права вторгаться въ разрѣшеніе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію судебной власти. Но за этими двумя ограниченіями дѣятельность верховнаго управленія совершенно свободна. Ему предоставляется не завѣдываніе отдѣльными, напередъ опредѣленными, задачами государственной жизни, а дается *общее полномочіе управленія государствомъ*. Поэтому, верховное управленіе распространяетъ свою власть на все, что прямымъ постановленіемъ закона не изъято изъ его вѣдѣнія, какъ законодательное или судебное дѣло. Компетенція верховнаго управленія составляетъ, такъ сказать, общее правило“ [1]).

Надо, однако, сказать, что большинство изслѣдователей далеко не раздѣляетъ только что изложенныхъ мыслей. Такъ, по мнѣнію барона Нольде, наши Основные Законы просто указываютъ права отдѣльныхъ органовъ русской государственной власти, вовсе *не задаваясь цѣлью опредѣлять, кто кому делегировалъ эти полномочія*, и чьи права являются общимъ правиломъ, чьи—исключеніемъ [1]).

Согласиться съ этимъ, конечно, нельзя. Подобная прямая характеристика имѣется только относительно законодательныхъ установленій, что же касается власти Государя Императора, то здѣсь, какъ уже выяснено, мы имѣемъ, во первыхъ, указаніе разныхъ предметовъ верховнаго управленія, а во вторыхъ, общее правило, что власть управленія принадлежитъ Государю Императору въ полномъ объемѣ, и что управленіе, въ которомъ онъ дѣйствуетъ

---

[1]) Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 257.

[2]) Бар. Нольде, Очерки Русскаго Государственнаго Права, стр. 59.

непосредственно, называется верховнымъ. Такимъ образомъ, одна власть характеризуется совершенно иначе, чѣмъ другая. Не говорю уже о томъ, что *провести границу между законодательствомъ и верховнымъ управленіемъ во всѣхъ пунктахъ прямо невозможно*, такъ какъ предвидѣть всѣхъ общественныхъ отношеній нельзя. Должно быть установлено, чья компетенція составляетъ общее правило, а чья—исключеніе.

На той-же точкѣ зрѣнія, какъ бар. Нольде, стоитъ и г. Захаровъ. Замѣтивъ относительно статьи 11, что „положеніе этой статьи таково, что всегда можетъ дать мѣсто спорамъ о возможности ея примѣненія, и тутъ вопросъ объ ея правильномъ примѣненіи переносится на политическую почву", онъ продолжаетъ: „Если такое значеніе имѣетъ ст. 11, то другія статьи, касающіяся вопроса о верховномъ управленіи, категорично устанавливаютъ разрѣшеніе вопросовъ въ указанномъ порядкѣ, а поэтому въ этихъ областяхъ примѣненіе законодательной власти оказывается ограниченнымъ. Такимъ образомъ, устанавливается *взаимное ограниченіе власти законодательной и верховнаго управленія* или, говоря нѣсколько иначе, разграниченіе компетенціи обоихъ" [1]). Такимъ образомъ и этотъ авторъ упускаетъ изъ виду общее уполномочіе управлять государствомъ, которое предоставлено верховному управленію и не предоставлено законодательству.

Тѣмъ менѣе, конечно, возможно утверждать, что наше законодательство исходитъ изъ презумпціи правъ законодательной власти. У проф. Котляревскаго мы читаемъ: „Русское государственное право *нисколько не обнаруживаетъ признанія этого принципа* неограниченной компетенціи законодательной власти; послѣдняя, напротивъ того, сопоставляемая съ обычными нормами конституціоннаго права, весьма ограничена" [2]). Тѣмъ не менѣе, большинство изслѣдователей исходитъ именно изъ презумпціи правъ законодательной власти и ограниченнаго толкованія правъ Г о с у д а р я И м п е р а т о р а.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 223-224. См. ниже, стр. 114.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 111—112.

„Все это", пишетъ проф. В. В. Ивановскій о предметахъ верховнаго управленія, „дѣйствительно представляетъ собою отграниченную отъ законодательства путемъ делегаціи дѣятельность Монарха. *Всѣ виды делегированной власти* Монарха *точно опредѣлены*" [1]). Такимъ образомъ, здѣсь признается презумпція полномочій власти законодательной.

Г. Шасль исходитъ также изъ презумпціи компетенціи законодательныхъ установленій: „Toute loi au sens matériel du mot ne peut être modifiée, completée ou abrogée qu'avec l'assentiment des Chambres, sauf les cas limitativement reservés par les textes législatifs eux-mêmes. *On présume* donc *la compétence du Parlement.* Mais *les cas réservés* sont plus nombreux, que dans les autres pays de l'Europe" [2]).

На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ и г. Пальме: „Wo... nicht durch ausdrückliche Bestimmung der Staatsgrundgesetze die kaiserliche Prärogative eine Exemtion begründet, unterliegt die Regelung jeder Rechtsnorm nach russischem Verfassungsrecht (vergl. vor allem Art. 24) von *vornherein der Kompetenz der Gesetzgebung* im Sinne der Art. 7 und 86" [3]).

„Der von manchen Kommentatoren für die preussische Verfassungsurkunde aufgestellte Gesichtspunkt, wonach alle Rechtsgebiete, für welche von der Verfassung nicht ausdrücklich der Gesetzgebungsweg bestimmt ist, *dürch königliche Verordnung regulierbar seien,* gibt jedenfalls nicht für die russische Verfassung. Art. 84 fordert generell für die gesamte Regierungstätigkeit die gesetzliche Grundlage, und die Bestimmungen des 1 Kapitels sowie der Art. 96 u. 97 sind daher als Exemtionen aufzufassen, welche das Gebiet der kaiserlichen Prärogative limitieren. Allgemein muss aber der Gesetzgebungsweg nach art. 86 und 7, d. h. der Gesetzeserlass durch den Kaiser nach erfolgter Zustimmung der Staatsduma und des Staatsrates, bei der Aufstellung jeder neuen Rechtsnorm, präsumiert werden" [4]). Доказывать, что основное положеніе этихъ ученій противорѣчитъ началамъ дѣйствующаго русскаго пра-

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., 2 изд., стр. 396.

[2]) Chasle, Le Parlement Russe, p. 160.

[3]) Palme, Die russische Verfassnng, S. 97—98.

[4]) Palme, Die russische Verfassung, S. 156.

ва, послѣ всего сказаннаго ранѣе, надобности не представляется.

Попытку теорически установить отношенія *между верховнымъ управленіемъ и законодательствомъ* не только по русскому праву, но и вообще, дѣлаетъ проф. Алексѣевъ. При этомъ онъ исходитъ также изъ всеобъемлющей компетенціи парламента, выдѣляя изъ нея для монарха лишь нѣкоторыя полномочія. Мысли его по данному вопросу очень интересны и имѣютъ большое значеніе. Вотъ что читаемъ мы у него:

„Различіе въ структурѣ и составѣ парламента и правительства имѣетъ своимъ послѣдствіемъ то, что изъ функцій, относящихся къ верховному управленію, къ спеціальной компетенціи правительства относятся слѣдующіе акты: 1) тѣ, которые *не допускаютъ гласнаго обсужденія* въ многолюдныхъ собраніяхъ и которые требуютъ *непрерывной и преемственной дѣятельности* государственныхъ органовъ (веденіе международныхъ сношеній); 2) акты, предполагающіе *централизованное руководство, энергію и быстроту* рѣшеній (распоряженіе военными силами), 3) акты, заключающіеся въ приказахъ, имѣющихъ отношеніе *къ отдѣльнымъ лицамъ и къ отдѣльнымъ случаямъ* и предполагающіе недоступное многолюднымъ собраніямъ знакомство съ личными свойствами отдѣльныхъ людей и съ индивидуальной обстановкой отдѣльныхъ случаевъ (назначеніе должностныхъ лицъ, помилованіе осужденныхъ, раздача наградъ и т. п.)“ [1]).

Такимъ образомъ, онъ относитъ къ компетенціи правительства лишь тѣ дѣла, которыя *не могутъ съ успѣхомъ вестись парламентомъ*, въ виду его личнаго состава и устройства. Кромѣ того, проф. Алексѣевъ относитъ къ компетенціи правительства, не считая, однако, актами верховнаго управленія, еще слѣдующіе два разряда дѣлъ:

„Во первыхъ, всѣ тѣ акты, которые, *будучи обращены къ парламенту*, не могутъ отъ него-же исходить, т. е. акты, имѣющіе отношеніе къ внѣшней дѣятельности народнаго представительства, а именно: созваніе парламента, отсрочка

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 118.

его засѣданій, роспускъ выборной палаты (тамъ, гдѣ этотъ роспускъ допускается конституціей) и т. п.“ И, во вторыхъ, акты, обусловливаемые существованіемъ подчиненныхъ органовъ. „Эти органы, насколько ихъ дѣятельность не предусмотрѣна и не урегулирована закономъ, нуждаются *въ директивахъ и въ надзорѣ*, которые могутъ исходить только отъ фактора, постоянно функціонирующаго, какъ сами эти подчиненные органы, и отвѣтственнаго передъ парламентомъ за ихъ дѣятельность. Этимъ факторомъ и является правительство, въ спеціальную компетенцію котораго входитъ поэтому надзоръ за подчиненными органами, имѣющій своею цѣлью согласовать ихъ дѣятельность съ тѣми политическими принципами и руководящими началами, которые устанавливаются совмѣстной дѣятельностью парламента и правительства“.

Заключеніе его таково: „Таковы тѣ акты, которые входятъ въ спеціальную компетенцію правительства во всѣхъ государствахъ, принадлежащихъ къ типу правоваго государства безотносительно къ формѣ ихъ правленія. Если поэтому монархъ, какъ необходимый факторъ правительства, не только участвуетъ въ верховныхъ государственныхъ актахъ, исходящихъ отъ парламента и правительства, но и ведетъ международныя сношенія, распоряжается военными силами, издаетъ акты, имѣющіе отношеніе къ внѣшней дѣятельности парламента, назначаетъ должностныхъ лицъ, милуетъ осужденныхъ, надзираетъ за дѣятельностью подчиненныхъ органовъ и при помощи административныхъ распоряженій руководитъ ихъ дѣятельностью и слѣдитъ за исполненіемъ законовъ, то онъ отправляетъ всѣ эти функціи при содѣйствіи и подъ отвѣтственностью министровъ не потому, что онъ является учрежденіемъ sui generis, органомъ суверенным, возвышающимся надъ всѣми остальными, а потому, что всѣ эти функціи входятъ въ нормальную компетенцію всякаго правительства, какъ бы оно организовано ни было и изъ кого бы оно ни состояло“ [1]).

Въ замѣчаніяхъ этихъ немало вѣрнаго. Почти все, что сказано проф. Алексѣевымъ, можетъ быть принято для объ-

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу... стр. 118—119.

ясненія, почему разные предметы не относятся къ компетенціи парламента. Главная поправка, которую необходимо сдѣлать, касается употребленія выраженія *„правительство“ вмѣсто „монарха“*. Словоупотребленіе г. Алексѣева стоитъ въ связи съ общимъ взглядомъ его на взаимныя отношенія главы государства и министерства. Оставаясь на нашей точкѣ зрѣнія, слѣдуетъ, конечно, читать не правительство, а Государь Императоръ. Вторая поправка состоитъ въ томъ, что вторая группа актовъ, не относящихся, по мнѣнію проф. Алексѣева, къ верховному управленію, явно входитъ въ послѣднюю, третью, указанную имъ, группу актовъ верховнаго управленія, а первая можетъ: или образовать четвертую группу—опять-таки—актовъ верховнаго управленія, или снова войти въ составъ той-же третьей группы. И тамъ, и здѣсь мы имѣемъ передъ собой акты, относящіеся къ отдѣльнымъ лицамъ или отдѣльнымъ случаямъ.

Наконецъ, сказавъ много вѣрнаго, почтенный ученый, поскольку его замѣчанія относятся къ русскому государственному строю, а именно его онъ, въ концѣ концовъ, и имѣетъ въ виду, далеко не сказалъ всего. Область вопросовъ верховнаго управленія, по дѣйствующему русскому праву, *не исчерпывается*, какъ мы уже знаемъ, *указанными рубриками*, а *мотивы отнесенія* къ верховному управленію перечисленныхъ имъ предметовъ тѣми, которые онъ выдвигаетъ. Кромѣ общаго соображенія объ устройствѣ и составѣ парламента и правительства,—употребляю терминологію г. Алексѣева,—въ основаніе разграниченія ихъ компетенціи должны быть положены и соображенія иного рода. При подробномъ разсмотрѣніи отдѣльныхъ дѣлъ верховнаго управленія это будетъ выяснено съ достаточной полнотой. Само собой разумѣется, не можетъ быть принята и исходная точка разсужденій проф. Алексѣева о признаніи за парламентомъ основной компетенціи и о предоставленіи правительству лишь отдѣльныхъ полномочій.

Болѣе глубокое и болѣе принципіальное освѣщеніе того-же самаго вопроса даетъ проф. Алексѣевъ въ другой своей работѣ. Въ другомъ мѣстѣ онъ развиваетъ слѣдующее ученіе: „Отъ монарха, обязаннаго оставаться на своемъ посту, какъ бы ни мѣнялось политическое знамя господствующаго

въ парламентѣ большинства и какіе бы новые запросы ни выдвигало общественное мнѣніе страны,—отъ монарха, какъ отъ такого несмѣняемаго органа, должны исходить всѣ правительственные акты, вызываемые потребностью въ охранѣ тѣхъ *неотразимыхъ и безсмѣнныхъ интересовъ, которые стоятъ внѣ борьбы борющихся между собой соціальныхъ и политическихъ притязаній* и которые должны быть преслѣдуемы во имя безспорныхъ нуждъ государства и въ направленіи, свободномъ отъ партійныхъ соображеній и отъ временнаго преобладанія того или другаго политическаго направленія. Такими неотразимыми и безсмѣнными интересами являются *интересы безопасности и цѣлости государства и интересъ безпрерывности и согласованности государственной дѣятельности.* Первый интересъ возлагаетъ на монарха обязанности въ области руководства внѣшней политикой и въ сферѣ завѣдыванія вооруженными силами государства, второй интересъ уполномочиваетъ монарха принимать мѣры къ предупрежденію и устраненію конфликтовъ между государственными органами и вызываетъ его стоять на стражѣ того, чтобы эти органы безпрерывно и согласно отправляли свои функціи. Вопросы внѣшней политики, насколько съ ними связаны интересы безопасности государства—объявленіе войны, заключеніе мира, главнокомандованіе арміей, съ одной стороны, назначеніе и увольненіе министровъ, созывъ и роспускъ парламента—съ другой, вотъ тотъ кругъ предметовъ, которые опредѣляютъ *сферу свободной и безотвѣтственной дѣятельности монарха*" [1]).

Здѣсь, такимъ образомъ, проф. Алексѣевъ допускаетъ существованіе предметовъ, которые уже не по причинѣ особаго состава парламента, но по самому своему существу не могутъ быть ни въ чьихъ рукахъ, кромѣ монарха. Но, признавъ существованіе подобныхъ интересовъ, проф. Алексѣевъ долженъ былъ бы сдѣлать еще одинъ шагъ и указать, *кто же призванъ рѣшать, относятся или не относятся тѣ, или другія дѣла къ компетенціи короля?* Предусмотрѣть ихъ всѣ конституція не имѣетъ возможности. Но этого шага проф.

[1]) Алексѣевъ, Безотвѣтственность..., стр. 48.

Алексѣевъ не дѣлаетъ, между тѣмъ на этомъ пути онъ долженъ былъ бы прійти къ признанію принципіальной компетенціи монарха, т. е., къ отрицанію своей исходной точки зрѣнія о принципіальной компетенціи парламента.

Нѣсколько раздвигаетъ рамки верховнаго управленія, выдвигая въ данномъ случаѣ презумпцію власти парламента. г. Захаровъ. Исходная точка зрѣнія его такова, какъ и у другихъ, только что цитированныхъ авторовъ: „Новый законодательный порядокъ образовался по формѣ западныхъ конституцій, но по своему существу онъ является лишь прогрессивнымъ развитіемъ и усовершенствованіемъ изданія законодательныхъ велѣній, *установленіемъ доминирующаго господства закона*, исключая изъ Основныхъ Законовъ господство политическихъ принциповъ, присущихъ большинству конституцій“ [1]). Затѣмъ онъ предлагаетъ именно слѣдующее ограниченіе области дѣлъ верховнаго управленія по русскому праву:

„Входя въ разсмотрѣніе дѣйствія власти управленія по нашимъ Основ. Законамъ, мы должны отмѣтить, что имѣются двѣ обширныя области, гдѣ власть управленія выступаетъ, какъ живая, дѣйствующая, самостоятельная государственная воля, регулирующая всѣ стороны жизни, которыя не подчинены нормамъ законодательства. Первая—это тѣ вопросы, которые силою Основныхъ Законовъ *отдѣлены въ своемъ разсмотрѣніи отъ порядка общезаконодательнаго* и подчинены регулированію въ порядкѣ управленія. Вторая—это тѣ, возникающіе ежедневно въ государственной жизни, запросы, которые *не могли быть напередъ предусмотрѣны законами*, но которые требуютъ извѣстной нормировки, обусловленной не мертвыми рамками закона, но подвижными, мѣняющимися вмѣстѣ съ обстоятельствами, распоряженіями въ порядкѣ управленія. Наши Основные Законы, съ одной стороны, излагаютъ всѣ тѣ дѣла, которыя рѣшаются въ порядкѣ верховнаго управленія, независимо отъ законодательства, а съ другой предусматриваютъ возможность регули-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 211.—См. выше, стр. 108.

рованія конкретныхъ жизненныхъ вопросовъ, не улавливаемыхъ рамками закона и не могущихъ стать предметомъ законодательства“ [1]).

Самое главное у него, это—указаніе на то, что рядомъ съ дѣлами, которыя опредѣленно отнесены къ порядку верховнаго управленія, имѣются еще другія, которыя должны также проходить этимъ порядкомъ, при чемъ онъ старается опредѣлить ихъ отличительныя свойства. Дѣла эти, по его мнѣнію, не могутъ стать предметомъ „мертваго“ законодательства, но *требуютъ „живой, мѣняющейся съ обстоятельствами нормировки“*. Признатъ удачнымъ это опредѣленіе, конечно, нельзя. Считать законодательство „мертвымъ“, по меньшей мѣрѣ, слишкомъ сильно. Авторъ забываетъ, повидимому, что и правообразованіе въ области верховнаго управленія совершается не чисто личной дѣятельностью Монарха, но при помощи законосовѣщательныхъ установленій, поэтому, считать его почему-то „живымъ“, а законодательство „мертвымъ“—врядъ ли основательно. Далѣе, *признакъ*, по которому г. Захаровъ относитъ къ верховному управленію дѣла, особо въ законахъ не указанныя, *страдаетъ такою неопредѣленностью*, что на немъ совершенно невозможно построить компетенцію верховнаго управленія. Я не говорю уже объ ошибочности самаго исходнаго положенія этого ученія, именно признанія принципіальной компетенціи законодательной власти. Въ другомъ мѣстѣ г. Захаровъ даетъ еще слѣдующее толкованіе второму разряду дѣлъ верховнаго управленія:

„Права нашихъ законодательныхъ органовъ не такъ всеобъемлющи, какъ, напр., права англійскаго парламента, очерченный ихъ кругъ дѣятельности оставляетъ широкое поле дѣятельности администраціи, особенно въ тѣхъ областяхъ, въ которыхъ не *требуется регулирующихъ нормъ закона, а нужны политическіе акты, преслѣдующіе культурныя задачи*,—въ этихъ актахъ, по словамъ Коркунова, должна проявляться „функція творческая, свободная, подчиненная закону только въ своихъ формахъ“. Вотъ эти то акты, не-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 221.

обходимые въ общеполитическихъ и культурныхъ цѣляхъ, акты, не противорѣчащіе общему смыслу Высочайше утвержденныхъ и одобренныхъ законодательными органами законовъ, акты, въ которыхъ Власть Верховная управительная не аннулируетъ силы Власти Верховной законодательной, но проявляетъ свою дѣятельность и заботы въ цѣляхъ развитія благосостоянія страны, акты, не входящіе въ компетенцію органовъ подчиненныхъ, и составятъ сферу верховнаго управленія. Помимо сего, законъ прямо предусматриваетъ *регулированіе въ порядкѣ верховнаго управленія* тѣхъ, требующихъ законодательной нормировки, вопросовъ, для *которыхъ не имѣется на лицо положительно изданныхъ законовъ*. Было бы непослѣдовательно и невполнѣ исчерпывающимъ вопросъ примѣнять сюда одну лишь теорію о делегаціи законодательной власти въ спеціальныхъ случаяхъ со стороны государственной власти" [1]). „Ст. 174 Учр. Мин. по прод. 1908 г. прямо говоритъ, что въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ законы и учрежденія недостаточны, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ Министровъ".

Объясненіе это, если его сопоставить съ тѣмъ, которое было приведено раньше, указываетъ двѣ категоріи дѣлъ, опредѣленно не отнесенныхъ къ компетенціи верховнаго управленія: 1) акты исполнительнаго значенія и 2) акты правообразующаго значенія. Причемъ самое интересное въ этомъ ученіи именно указаніе на то, что Монархъ уполномоченъ восполнять пробѣлы въ законодательствѣ. Делегаціи въ данномъ случаѣ авторъ признать не хочетъ и ссылается на статью 174 Учрежденій Министерствъ. Врядь-ли возможно считать все это удачнымъ. Оставляя въ сторонѣ невыработанность юридическаго языка и неточность опредѣленій автора, а также недостаточную согласованность того, что говорится въ первой выдержкѣ, съ тѣмъ, что намъ даетъ вторая, остановлюсь особо на отнесеніе къ актамъ верховнаго управленія во второмъ случаѣ—актовъ законодательныхъ. Не касаясь того, что статья 174 вовсе не говоритъ,

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 259.

въ какомъ направленіи должны окончательно разрѣшаться случаи, гдѣ законы и учрежденія недостаточны, слѣдуетъ подчеркнуть, что г. Захаровъ въ этой своей теоріи признаетъ, по меньшей мѣрѣ, конкуррирующую компетенцію верховнаго управленія и законодательства. Словомъ, этого автора, какъ и проф. Алексѣева, попытка углубить разсмотрѣніе вопроса объ отношеніи верховнаго управленія и законодательства *приводитъ къ отрицанію исходной точки зрѣнія* о презумпціи законодательной компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта...

Мысли, близкія къ разобраннымъ, высказывались еще гр. Сперанскимъ: „Власть Верховная дѣйствуетъ или законами или повелѣніями; въ первомъ отношеніи она законодательствуетъ (regner), во второмъ она правитъ (gouverner). Въ правильной монархіи ни законодательство безъ правленія, ни правленіе безъ законодательства быть не могутъ. Править есть — 1) прилагать общіе законы къ дѣламъ и опредѣленнымъ случаямъ; 2) *когда случай не объемлется общимъ закономъ или по чрезвычайности его или-же потому, что законъ его не предвидѣлъ или достаточно не опредѣлилъ*, а между тѣмъ онъ есть поставленъ, тогда править есть разрѣшать случаи сего рода отдѣльно по общему разуму законовъ, по правдѣ и справедливости. Первый видъ правленія, приложеніе общихъ законовъ къ дѣламъ, ввѣряется обыкновенно установленіямъ; но ввѣряется всегда съ большимъ или меньшимъ ограниченіемъ и съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ случаевъ непосредственному дѣйствію Верховной Власти. Посему установленія управляютъ дѣлами (administrent), а Власть Верховная правитъ установленіями, и, сверхъ того, она правитъ тѣмъ родомъ дѣлъ, кои она себѣ непосредственно предоставила. Второй видъ правленія, разрѣшеніе случаевъ чрезвычайныхъ или закономъ неопредѣленныхъ, не ввѣряется установленіямъ, но порядкомъ, особенно для сего предназначеннымъ, восходитъ къ непосредственному Верховной Власти усмотрѣнію"[1]).

Но во времена графа Сперанскаго подобное разграни-

---

[1]) Гр. Сперанскій, О законахъ, стр. 379.

ченіе актовъ законодательства и верховнаго управленія *имѣло чисто теоретическій интересъ*, такъ какъ и тѣ, и другіе совершались въ одной и той-же формѣ. Въ наше-же время между ними имѣется формальное различіе и разграниченіе сферы той и другой власти возможно лишь путемъ установленія, чья компетенція есть общее правило, и опредѣленнаго перечисленія предметовъ, отнесенныхъ къ компетенціи второй. Установленіе конкуррирующей компетенціи ихъ—что мы видимъ и у гр. Сперанскаго,—привело бы на практикѣ законодательную дѣятельность въ полное разстройство, а разнесеніе всѣхъ государственныхъ дѣлъ опредѣленно къ той или другой компетенціи фактически неисполнимо, ибо всѣхъ ихъ предвидѣть нельзя.

Въ заключеніе отмѣчу еще, что изслѣдователи, исходящіе изъ компетенціи законодательныхъ установленій, утверждаютъ, обыкновенно, что Главѣ государства делегируется часть полномочіи, которыя принадлежатъ власти законодательной, что даже тѣ полномочія, которыя они признаютъ за Государемъ Императоромъ, принадлежитъ Ему не по собственному праву, а переуступлены властью законодательной. Довольно подробно эта мысль развивается проф. В. В. Ивановскимъ:

„Изданіе тѣхъ или другихъ постановленій можетъ быть *делегировано* носителемъ конституціонной государственной власти *Монарху* или другимъ государственнымъ органамъ. Постановленія, изданныя по делегаціи, должны также получить законодательную санкцію. Правда, русское новое законодательство объ этомъ не упоминаетъ, но изъ предшествовавшей практики извѣстно, что многія постановленія чисто законодательнаго характера издавались министрами подъ именемъ циркуляровъ и инструкцій даже безъ послѣдующей санкціи государственной власти. Изданный *въ нарушеніе конституціи* избирательный законъ 3 іюня 1907 года также делегируетъ министру внутреннихъ дѣлъ право издавать распоряженія, касающіяся, напримѣръ, подробностей порядка производства выборовъ, не предусмотрѣнныхъ этимъ закономъ. Выраженіе „не предусмотрѣнныя закономъ“ придаетъ этимъ подробностямъ характеръ законовъ, т. е., такія постановленія министра должны бы получить законодатель-

ную санкцію. Современная практика показываетъ, однако, что министерскія инструкціи сохраняютъ свою силу и безъ подобнаго рода санкціи"[1]).

Оставаясь на почвѣ дѣйствующаго русскаго права, говорить о подобной делегаціи совершенно недопустимо. Мы уже знаемъ, что вся государственная власть принадлежитъ Государю Императору. Ему-же принадлежитъ, въ частности, и власть законодательная. О какой-же делегаціи возможно говорить при этихъ условіяхъ? Проф. В. В. Ивановскій въ другомъ мѣстѣ самъ признаетъ, что „законодатель, повидимому, не разграничиваетъ понятія делегированной Монарху по закону дѣятельности отъ верховнаго управленія"[2]), которое г. Ивановскій понимаетъ въ смыслѣ администраціи. Правильнѣе было бы сказать, что нашъ законъ *никакой делегированной дѣятельности* Государя Императора *не знаетъ* и что непосредственная или личная дѣятельность Главы государства образуетъ общее понятіе верховнаго управленія, которое, въ цѣломъ, отнюдь не можетъ быть разсматриваемо, какъ администрація, такъ какъ въ составъ его входитъ и дѣятельность правообразующая, и судебная.

Теорія делегаціи вызываетъ слѣдующія справедливыя замѣчанія со стороны г. Захарова: „Эта теорія объ облеченіи Главы государства въ отдѣльныхъ, точно опредѣленныхъ случаяхъ правомъ издавать распоряженія съ силою закона (verfassungsmässige Verordnungen), какъ правомъ делегированнымъ, могла имѣть мѣсто и успѣхъ во Франціи по отношенію къ президенту, но она *не примѣнима къ русскому Монарху, къ характеру октроированной конституціи, ко всему историческому развитію понятія о нашей Верховной Власти*"[3]). „Изъ такого взгляда на современную власть русскаго управленія выходило бы, что власть, даровавшая Основные Законы, надѣлившая законодательными правами Государственную Думу и Совѣтъ, *сама себѣ делегировала*

---

1) Ивановскій, Учебникъ, стр. 356.

2) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 397.

3) Захаровъ, Система..., стр. 260.

часть принадлежащаго ей цѣлаго и что въ будущемъ возможна делегація ей полномочій по отдѣльнымъ вопросамъ. Положеніе нашей Верховной Власти не даетъ возможности дѣлать такія построенія, а потому принципы верховнаго управленія покоятся не на делегаціи, а *на разграниченіи функцій государственной власти.* Признавая, такимъ образомъ, дѣйствія верховнаго управленія въ установленныхъ случаяхъ самостоятельными, направленными къ установленію правильной работы правительственныхъ органовъ, порядка и развитія въ государственной жизни, идущими рядомъ съ велѣніями закона, мы не можемъ отказать иногда въ настоящее время такого рода велѣніямъ, изданнымъ въ порядкѣ верховнаго управленія, въ силѣ закона, въ матеріальномъ смыслѣ“ [1]).

Правообразованіе въ порядкѣ верховнаго управленія совершается и нынѣ, въ общемъ, такъ-же, какъ это имѣло мѣсто въ дореформенное время [2]), но для отправленія власти законодательной Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. установили *ранѣе неизвѣстный нашему государственному строю порядокъ.* Высочайшій указъ 23 апрѣля 1906 г. гласитъ слѣдующее:

„Манифестомъ 17 октября 1905 года Мы возвѣстили *объ осуществленіи Нами законодательной власти* въ единеніи съ представителями народа и о дарованіи населенію незыблемыхъ основъ гражданской свободы. Установивъ *новые пути, по которымъ будетъ проявляться самодержавная власть Всероссійскихъ Монарховъ* въ дѣлахъ законодательства, Мы утвердили манифестомъ 20 февраля сего года порядокъ участія выборныхъ отъ народа въ сихъ дѣлахъ“... Другими словами, особо регламентируя власть законодательную, новые Основные Законы установили лишь новые пути проявленія законодательной власти Государя Императора.

Законодательная власть, принадлежащая Государю Императору, осуществляется Имъ нынѣ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 260.

[2]) См. дальше очеркъ II. „Законъ и указъ“.

Новая въ нашихъ Основныхъ Законахъ статья 7 гласитъ: „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою".

Выраженіе „единеніе" не встрѣчалось ранѣе въ русскомъ законодательствѣ, да и въ русскомъ юридическомъ языкѣ вообще. Это — одинъ изъ терминовъ и одно изъ понятій, выдвинутыхъ въ царствованіе Государя Императора Николая II. Въ приложеніи къ данной статьѣ это выраженіе, съ одной стороны, указываетъ на особый, *новый юридическій порядокъ изданія законовъ*, съ другой—отмѣчаетъ *нравственное единство всѣхъ факторовъ законодательной власти*. Это довольно единодушно отмѣчается разными изслѣдователями.

Приватъ-доцентъ Лазаревскій считаетъ, что слово „единеніе" значитъ больше, чѣмъ простое „соучастіе" [1]). Г. Захаровъ отмѣчаетъ ту-же мысль, но болѣе опредѣленно: „Принятый нашей конституціей терминъ „единеніе" придаетъ извѣстный особый характеръ отношенію Верховной Власти къ законодательнымъ палатамъ. Тутъ устраняется какая либо мысль о наличіи дуализма власти, а слышится начало моральной связи для общаго дѣла государственнаго блага" [2]). „Упоминаемое въ этой статьѣ единеніе характеризуетъ... во-первыхъ, моральную сторону власти, а во-вторыхъ—тотъ органическій порядокъ, которымъ законъ вырабатывается" [3]) По вѣрному замѣчанію г. Захарова, въ законодательныхъ вопросахъ говорится „не о раздѣльности властвованія, а о совмѣстной дѣятельности Монарха и законодательныхъ органовъ" [4]).

Въ дальнѣйшемъ [5]) мы подробно остановимся на моральныхъ основахъ русской государственной власти. Въ данной-же главѣ насъ интересуетъ тотъ особый юридическій порядокъ, который созданъ новыми Основными Законами для законода-

---

[1]) Право. 1907. № 48. Значеніе закрытія сессіи или легислатуры для судьбы законопроектовъ, принятыхъ палатами, стр. 2075.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 197.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 128.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 201.

[5]) См. далѣе очеркъ IV. „Неограниченность".

тельствованія. Въ чемъ состоитъ онъ, статья не поясняетъ Въ дальнѣйшемъ выясняется, что единеніе, о которомъ говоритъ статья 7, ограничено, поскольку дѣло идетъ о юридическихъ началахъ, *весьма узкими рамками*

Статья 109 Основныхъ Законовъ указываетъ, какъ задачу законодательныхъ установленій,—*обсужденіе* указанныхъ въ ихъ учрежденіяхъ дѣлъ: „Вѣдѣнію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и обсужденію ихъ въ порядкѣ, учрежденіями ихъ опредѣленномъ, подлежатъ тѣ дѣла, кои указаны въ учрежденіяхъ Совѣта и Думы". Согласно съ этимъ, въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта читаемъ: „Государственный Совѣтъ составляетъ государственное установленіе, въ коемъ *обсуждаются законодательныя предположенія*, восходящія къ Верховной Самодержавной Власти по силѣ Основныхъ Государственныхъ Законовъ и въ порядкѣ, установленномъ въ семъ Учрежденіи и въ Учрежденіи Государственной Думы" [1]). То-же самое въ Учрежденіи Государственной Думы: „Государственная Дума учреждается *для обсужденія законодательныхъ предположеній*, восходящихъ къ Верховной Самодержавной Власти по силѣ Основныхъ Государственныхъ Законовъ и въ порядкѣ, установленномъ въ семъ Учрежденіи и въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта" [2]).

Статьи эти, въ сущности, никакого нововведенія въ русское право не принесли. Интересное сопоставленіе въ этомъ отношеніи между старыми и новыми законами принадлежитъ, между прочимъ, члену Государственной Думы И. И. Балаклѣеву: „Позвольте мнѣ сослаться на наши старые Основные Законы, въ которыхъ есть ст. 50, говорящая объ изданіи законовъ. Эта статья гласитъ такимъ образомъ: „Всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ

[1]) Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2, продолженіе 1908 г.. Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 1.

[2]) Учрежденіе Государственной Думы, статья I.

къ предначертанному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной Власти". Говорится, что *всѣ предначертанія разсматриваются раньше въ Государственномъ Совѣтѣ*, а потомъ поступаютъ на утвержденіе Государя Императора. Если всѣ разсматриваются, то, значитъ, ни одинъ законъ не можетъ поступить на утвержденіе Государя Императора, и, значитъ, послѣдовать, если онъ не будетъ разсмотрѣнъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Если же ни одинъ законъ не можетъ послѣдовать безъ разсмотрѣнія Государственнаго Совѣта, то, очевидно, ни одинъ законъ не можетъ воспріять силы безъ разсмотрѣнія Государственнаго Совѣта, ибо не можетъ то воспріять силу, что не послѣдовало. Слѣдовательно, *разницы существенной между напоминаніемъ въ манифестѣ 17 октября* правительству его обязанности соблюдать законодательный порядокъ, и *тѣмъ что существовало въ старыхъ Основныхъ Законахъ*, существенной разницы я не вижу" [1]).

И, дѣйствительно, статья 50 старыхъ Основныхъ Законовъ постоянно толковалась именно такъ, какъ толкуются только что приведенныя статьи новыхъ. У проф. Алексѣева мы читаемъ: „Государственный Совѣтъ есть необходимая ступень, черезъ которую долженъ пройти всякій проектъ новаго закона и изъясненіе закона уже существующаго. *Никакой законъ не можетъ взойти* на утвержденіе Государя *помимо сего Совѣта*" [2]).

Права законодательныхъ установленій нѣкоторые и ограничиваютъ только обсужденіемъ законодательныхъ предположеній. Въ этомъ именно смыслѣ высказывается только что упомянутый И. И. Балаклѣевъ: „Въ первыхъ статьяхъ Учрежденія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы говорится, что эти учрежденія существуютъ „*для обсужденія законодательныхъ предположеній*, восходящихъ на утвержденіе Верховной Самодержавной Власти". Вотъ только въ такомъ смыслѣ и нужно понимать „единеніе" съ

---

[1]) Балаклѣевъ, Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2966.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 207.

Государственнымъ Совѣтомъ и съ Государственной Думой, *никакого здѣсь раздѣленія законодательной власти*, тѣмъ болѣе раздѣленія верховной власти, *нѣтъ*" [1]. Подобную-же мысль находимъ у г. Захарова, который прямо уподобляетъ новый законодательный порядокъ—старому.

„Законопроекты получаютъ силу закона лишь по утвержденіи ихъ Носителемъ самодержавной власти, т. е., исходятъ отъ сей послѣдней уже какъ общеобязательныя для всѣхъ нормы, говоря иными словами, принципъ прежней ст. 47 Основныхъ Законовъ нисколько не прекратилъ своего существованія, а лишь видоизмѣнился въ томъ смыслѣ, что Верховная Самодержавная Власть издаетъ законы не въ порядкѣ, указанномъ въ прежней 50 ст., т. е. по обсужденіи законопроекта лишь въ Гос. Совѣтѣ, а *по обсужденіи его и въ Совѣтѣ и въ Думѣ*" [2].

Врядъ-ли можно признать это толкованіе правильнымъ. Оно превращаетъ законодательныя установленія въ установленія законосовѣщательныя, Государственную Думу 23 апрѣля 1906 г. въ Думу 9 августа 1905 г. и противорѣчитъ нѣкоторымъ опредѣленнымъ постановленіямъ нашего законодательства. Не надо забывать, что въ статьѣ 86 Основныхъ Законовъ постановляется: „Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать *безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы*". Статья эта повторяетъ постановленія манифестовъ 17 октября 1905 г. и 20 февраля 1906 г.

Манифестъ 17 октября 1905 г.: „Установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой актъ не могъ воспріять силу *безъ одобренія Государственной Думы*".

Манифестъ 20 февраля 1906 г.: „Сохраняя незыблемымъ коренное положеніе Основныхъ Государственныхъ Законовъ, на основаніи коего никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ Нашего утвержденія, Мы постановляемъ впредь общимъ правиломъ, что, со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы,

---

[1]) Балаклѣевъ, Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г., Отчетъ, стр. 2972.

[2]) Захаровъ, Система...., стр. 117.

законъ не можетъ воспріять силы *безъ одобренія Совѣта и Думы*".

Такимъ образомъ, нашимъ законодательнымъ установленіямъ предоставлено право не только обсужденія законопроектовъ, но и принятія участія въ установленіи окончательнаго содержанія закона. Въ этомъ и состоитъ ихъ основное полномочіе въ сферѣ законодательства. Такимъ образомъ единеніе, что касается законодательныхъ установленій, состоитъ въ томъ, что они даютъ свое согласіе на каждый законъ. Въ этомъ и состоитъ *степень представленной имъ власти*. Но изъ этого не надо дѣлать вывода, что юридическое правило, которое не можетъ вылиться въ форму закона, и вовсе не можетъ получить жизни. То, что не можетъ пройти въ формѣ закона, можетъ иногда получить осуществленіе въ формѣ Высочайшаго указа. Законъ издается, дѣйствительно, только въ томъ случаѣ, если имѣется единеніе между Государемъ Императоромъ и законодательными установленіями. Если единенія нѣтъ, законъ вовсе не издается, но можетъ быть, при извѣстныхъ условіяхъ, изданъ—Высочайшій указъ.

Какъ бы однако, мы, ни опредѣляли компетенцію законодательства и верховнаго управленія, одно несомнѣнно, именно, что *вся власть правообразованія*, включая сюда и законодательство, въ его спеціальномъ пониманіи, принадлежитъ Государю Императору. Опредѣленіе компетенціи законодательства и верховнаго управленія означаетъ, какъ уже сказано, лишь разграниченіе формъ, въ которыхъ проявляется полнота принадлежащей Государю Императору правообразующей власти. Извѣстное обособленіе законодательства имѣло мѣсто и при прежнемъ государственномъ устройствѣ.

По справедливому замѣчанію проф. Коркунова, обособленіе законодательства не составляетъ особенности какого-либо отдѣльнаго типа государственнаго устройства. Изучая юридическую природу законодательныхъ и правительственныхъ актовъ при прежнемъ строѣ, онъ находилъ между ними только формальное различіе. По его мнѣнію, „понятіе законодательства предполагаетъ *только обособленіе* въ общей сферѣ верховнаго управленія *особой группы актовъ власти*,

имѣющихъ одну опредѣленную форму, придающую имъ высшую; безусловную силу“ [1]).

Въ дореформенный періодъ вопросъ о томъ, что законодательная власть принадлежитъ Государю Императору, не вызывалъ никакого сомнѣнія. Относительно чистой монархіи, каковой гр. Сперанскій считалъ Россійскую Имперію, онъ говорилъ: „Отличительное ея свойство состоитъ въ томъ, что въ ней обѣ стихіи власти державной (власть законодательная и власть верховнаго управленія) принадлежатъ во всей ихъ полнотѣ *одному Лицу Царствующему*, и принадлежатъ преемственно въ установленномъ порядкѣ наслѣдія“ [2]). „Власть законодательная всегда есть власть верховная... она всегда неразрывно соединена съ властію верховнаго правленія. Двѣ сіи власти, совокупно взятыя, именуются державою, или властію державной (la souveraineté, pouvoir souverain)“ [3]). Такія-же мысли встрѣчаемъ и у другихъ лицъ:

Проф. Градовскій: „По ст. 50 Осн. Зак. „законы не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ *дѣйствіемъ Самодержавной Власти*“ [4]).

Проф. Коркуновъ: „Право законодательства принадлежитъ русскому Императору, какъ неограниченному Монарху, всецѣло, безъ всякихъ ограниченій. Онъ не раздѣляетъ его ни съ какимъ другимъ установленіемъ... Такимъ образомъ, законодательство составляетъ *исключительное и непосредственное право* Монарха“ [5]).

Проф. Алексѣевъ: *„Вся полнота законодательной власти* сосредоточивается въ лицѣ Императора. Въ этой области Государь дѣйствуетъ лично и непосредственно“ [6]).

Проф. Романовичъ - Славатинскій: *„Законодательная власть въ Россіи концентрируется въ особѣ Государя Импера-*

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 8 сл.

[2]) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 95.

[3]) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 94.

[4]) Градовскій. Начала Русскаго Государственнаго Права. Т. I, стр. 30.

[5]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 600.

[6]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 182.

тора, какъ одна изъ стихій Его державнаго права. Законодательство въ Россіи—продуктъ творческой самодержавной воли. Законодательная власть въ государствѣ представительномъ *раздѣляется* между короной и народными депутатами. Законодательство въ конституціонномъ государствѣ — продуктъ соглашенія, компромисса между монархомъ и народными представителями" [1]).

Проф. Куплеваскій: „Императоръ непосредственно дѣйствуетъ въ законодательствѣ... *Только Императору принадлежитъ изданіе или отмѣна статей Свода* или цѣлыхъ законоположеній, дополненіе и аутентическое ихъ толкованіе" [2]).

Проф. Сокольскій: „Право установленія новыхъ законовъ принадлежитъ исключительно *Самодержавной Власти*" [3]).

Приватъ-доцентъ Свѣшниковъ: „Закономъ... является *воля Государя Императора*, выраженная въ положительной нормѣ права" [4]).

Проф. Энгельманъ: „Die Gesetzgebung... *wird vom Kaiser unmittelbar ausgeübt*: was der Kaiser als Gesetz erlässt und was als solches vom Senat veröffentlicht wird, ist Gesetz. Der Willensausspruch des Kaisers macht es dazu" [5]).

Проф. В. В. Ивановскій: „Дѣятельность законодательная въ Россіи, какъ въ государствѣ абсолютномъ, принадлежитъ *всецѣло и исключительно Монарху*" [6]).

Что касается современнаго государственнаго строя, то на этой-же точкѣ зрѣнія стоятъ, конечно, всѣ тѣ лица, которыя признаютъ, что Государю Императору принадлежитъ *вся государственная власть*. Такъ, членъ Государственнаго Совѣта С. С. Манухинъ утверждаетъ, что „Россійскій Монархъ есть... Верховный судья въ дѣлахъ законодательныхъ, ибо никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Императорскаго

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 182.

[2]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 119.

[3]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 66.

[4]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 40.

[5]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 14.

[6]) Ивановскій, Русское Государственное Право, вып. 1, стр. 85.

Величества" [1]). Такія-же мысли, нерѣдко съ большой силой и талантомъ, выражались, вообще, многими членами нашихъ законодательныхъ установленій. Такъ, члену Государственной Думы И. И. Балаклѣеву принадлежатъ слѣдующія слова:

„Законъ во всѣхъ государствахъ, при всѣхъ образахъ правленія, есть велѣніе Верховной Государственной Власти, устанавливающей общія нормы отношенія гражданъ между собою и къ государству, и только въ этомъ смыслѣ можно говорить о „верховенствѣ" закона въ государствѣ. Въ Русскомъ Государствѣ, какъ извѣстно, верховная власть принадлежитъ Государю Императору, а потому *законъ, очевидно, есть велѣніе Государя Императора* [2]). Въ томъ-же смыслѣ высказывается членъ Государственной Думы Г. Л. Шечковъ:

„*Велѣнія Верховной Власти*, разумѣется, обязательно имѣютъ *силу закона*, ибо кто-же будетъ опредѣлять, когда эти велѣнія власти могутъ воспринять силу и когда не могутъ? Вѣдь мы говоримъ о велѣніи *Верховной Власти*: это власть такая, выше которой нѣтъ. Разъ она наверху, значитъ, дальше наверху уже ничего нѣтъ. Не можетъ быть выше верха еще что нибудь" [3]). Подобныя же мысли мы находимъ и у нѣкоторыхъ современныхъ публицистовъ и изслѣдователей новаго строя. Несомнѣнно, наиболѣе вдумчивый изслѣдователь новыхъ Основныхъ Законовъ, проф. Котляревскій говоритъ:

„Авторы Основныхъ Законовъ предполагали, что представительство будетъ въ области законодательства *лишь содѣйствовать Монарху*, въ установленныхъ формахъ и предѣлахъ, но Монархъ, обладая *полнотою власти*, можетъ по своему усмотрѣнію уступать этому представительству рѣшеніе и тѣхъ дѣлъ, которыя,по тексту Основныхъ Зако-

---

1) См. выше, глава II, стр. 17.

2) Балаклѣевъ, Засѣданіе Государственной Думы 5/v 1910 г. Отчетъ, стр. 704.

3) Шечковъ, Засѣданіе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1996.

новъ, вѣдаются Имъ неограниченно" [1]). Еще опредѣленнѣе выражаются слѣдующія лица:

Г. Семеновъ: „*Законодательная власть* принадлежитъ *единственно Монарху*, по своему положенію воплощающему религіознонравственные идеалы своего народа (поэтому онъ не можетъ быть неправославнымъ, напримѣръ) и стоящему внѣ всякаго зла, пристрастія и подкупа, и внѣ интересовъ партій и политикановъ, разлагающихъ конституціонныя государства" [2]).

Г. Захаровъ: „Монархическія конституціи, въ томъ числѣ и наша, подчеркиваютъ принадлежность законодательной власти именно монарху" [3]). „*Главой и носителемъ законодательной власти у насъ Государь Императоръ* и ст. 7 точно говоритъ, что осуществленіе ея принадлежитъ Ему" [4]). Въ то-же самое время г. Захаровъ считаетъ однако законодательную власть Государя Императора ограниченной: „По опредѣленію нашей конституціи, имѣются *еще взаимныя ограниченія частей этой власти:* часть, вырабатывающая, не можетъ обратить свою мысль въ общеобязательное велѣніе безъ согласія короны, но и эта послѣдняя обращаетъ въ законъ лишь проектъ, одобренный палатами. Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи, понятіе власти законодательной соединяется изъ двухъ частей—вотъ тутъ то и кроется не борьба, а единеніе. Правда, въ этой области права Носителя верховной власти значительно шире правъ палатъ, какъ это и видно изъ настоящаго очерка, но все таки суверенитетъ законодательной власти заключается въ единеніи обѣихъ частей. Ограниченіе тутъ является постольку, поскольку у каждаго индивидуума рѣшеніе ограничено мыслью, а мысль безплодна безъ принятаго рѣшенія. Лишь соединеніе не противорѣчащихъ другъ другу мысли и рѣшенія является единымъ творящимъ началомъ, способнымъ быть затѣмъ приведеннымъ въ исполненіе. Такое органическое

---

1) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 198.

2) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 61.

3) Захаровъ, Система..., стр. 197.

4) Захаровъ, Система..., стр. 211.

соединеніе воспроизводитъ и наша законодательная власть". Врядъ-ли возможно согласовать это ученіе о взаимномъ ограниченіи „частей законодательной власти" съ ранѣе выдвинутыми имъ положеніями. Сущность единенія Государя Императора и законодательныхъ установленій, лежащаго въ основаніи законодательной дѣятельности, состоитъ, какъ указываетъ въ другомъ мѣстѣ и самъ г. Захаровъ, вовсе не во взаимномъ ограниченіи.

Г. Тихомировъ: „Въ наибольшей степени личнаго участія Монарха требуетъ власть законодательная, ибо законъ, какъ указаніе общей постоянной нормы, необходимо требуетъ непосредственнаго утвержденія Верховной Власти. Собственно законъ есть *выраженіе воли Верховной Власти*" [1]).

Г. Пасхаловъ: „При сохраненіи самодержавія не могутъ существовать никакія законодательныя учрежденія. Издавать законы можетъ *только верховная власть Монарха*" [2]).

Но большинство современныхъ изслѣдователей держится иныхъ возрѣній. Нѣкоторые признаютъ, что право законодательства принадлежитъ, въ общемъ, власти законодательной, а Государь Императоръ удержалъ за собою законодательную власть лишь по нѣкоторымъ вопросамъ. На такой точкѣ зрѣнія стоятъ, напр., проф. Ивановскій, проф. Грибовскій, г. Пальме и др.

В. В. Ивановскій: „Характерными особенностями русской конституціи 23 апрѣля 1906 г. являются: сохраненіе за Государемъ титула самодержавный и оставленіе за *Государемъ законодательныхъ правъ по нѣкоторымъ вопросамъ*, а также права инициативы по Основнымъ Законамъ, что придаетъ русскому законодательству и самому государственному устройству двойственный характеръ, свидѣтельствующій о недостаточномъ развитіи въ немъ истинныхъ конституціонныхъ началъ" [3]).

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 215—216.

[2]) Пасхаловъ, Погрѣшности..., стр. 28.

[3]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 319.

В. М. Грибовскій: „Правовое положеніе Россійскаго Императора двойственно: съ одной стороны власть Его въ вопросахъ общаго законодательства и бюджета ограничена участіемъ народныхъ представителей, а съ другой—въ области регулированія *семейныхъ отношеній и изданія спеціально военныхъ и военно-морскихъ*, не вызывающихъ новыхъ расходовъ, законодательныхъ постановленій Монархъ дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно“ [1]).

Г. Пальме: „*Das Organisationsrecht des Kaisers* ist soweit es ausschliesslich das Heer betrifft und die allgemeine Gesetzgebung davon unberührt bleibt, *unbeschränkt* [2]).

Большинство-же находитъ, что *законодательная власть Государя Императора вообще ограничена*. „Нынѣ“, говоритъ приватъ-доцентъ Устиновъ, „законодательная власть Монарха перестала быть неограниченной“ [3]). Причемъ разныя лица разнымъ образомъ толкуютъ существующее яко бы ограниченіе власти Государя Императора. Одни говорять, что законъ является нынѣ „изъявленіемъ воли двухъ органовъ государственной власти“, другіе, что „законодательная власть раздѣлена между Государемъ Императоромъ и законодательными установленіями“, третьи, что „законъ носитъ характеръ соглашенія между Монархомъ и законодательнымъ корпусомъ“, наконецъ, четвертые, что „воля Монарха, поскольку она не совпадаетъ съ волей народнаго представительства, лишена значенія“, или даже что „власть законодательная есть власть народнаго представительства“. Приведу нѣсколько характерныхъ цитатъ:

Членъ Государственной Думы П. Н. Милюковъ: „Только съ 17 октября цѣль достигнута: законъ дѣйствительно сталъ на твердую почву и изданіе его приняло твердыя формы, и это потому, что *законъ сталъ изъявленіемъ воли двухъ органовъ государственной власти*, органовъ, которые другъ другу не подчинены. Это и выражено въ терминѣ манифеста 17 октября: „одобреніе“—„одобреніе Думы и Го-

---

1) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 60.

2) Palme, Die russische Verfassung, S. 134.

3) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 2.

сударственнаго Совѣта". Одобреніе—терминъ, по моему мнѣнію, несовсѣмъ удачный, онъ воспроизводитъ устарѣвшую нынѣ нѣмецкую теорію, такъ называемую *теорію Vereinbarung*, и переиначиваетъ функціи двухъ органовъ, словомъ, въ этомъ выраженіи есть извѣстные техническіе недостатки для государствовѣда, но во всякомъ случаѣ этотъ терминъ достаточенъ, чтобы констатировать отмѣну неограниченной власти Монарха" [1]).

Проф. Н. И. Паліенко, писавшій, впрочемъ, до реформъ 1905—6 годовъ: „Государственная власть принадлежитъ лишь самому государству, какъ юридически организованному общественному союзу властвованія, какъ юридическому лицу публичнаго права. Различныя функціи этой власти могутъ осуществляться различными органами государства. Законодательная-же функція или законодательная власть въ конституціонной монархіи *осуществляется совмѣстно двумя органами, монархомъ и парламентомъ*, даже въ государствахъ съ преобладающимъ монархическимъ началомъ" [2]).

Членъ Государственной Думы М. Я. Капустинъ: „Слова манифеста 17 октября: отнынѣ ни одинъ законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія народныхъ представителей—Государственной Думы, и само собой разумѣется, безъ утвержденія Монарха... это есть коренной признакъ того, что называется въ государственномъ правѣ, по воззрѣніямъ всей европейской науки и практики, того, что называется конституціоннымъ строемъ. Это есть *раздѣленіе законодательной власти*" [3]).

Профессоръ Л. А. Шалландъ: „Въ конституціонныхъ государствахъ законодательная власть является *подѣленной* между двумя высшими государственными органами, и *законъ носитъ характеръ соглашенія между монархомъ и законодательнымъ корпусомъ*. Роль монарха по отношенію къ каждому вопросу, подлежащему законодательной нормировкѣ,

---

[1]) Милюковъ, засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 145.

[2]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 328.

[3]) Капустинъ, засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 170.

сводится къ тому, что онъ можетъ или согласиться, или, наоборотъ, не согласиться съ мнѣніемъ большинства палаты и никакое другое мнѣніе или проектъ не можетъ быть утвержденъ имъ въ качествѣ закона“ [1]). „Участіе русскаго Императора въ законодательствѣ выражается въ двоякой формѣ. Ему принадлежатъ: 1) законодательная *инициатива* и 2) право утвержденія законопроектовъ—*санкція*“ [2]).

Приватъ-доцентъ В. М. Устиновъ: „Нынѣ законодательная дѣятельность опредѣляется не исключительно волею Монарха, а совершается *по соглашенію Государя съ высшими законодательными установленіями* Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, причемъ соучастіе въ законодательной работѣ между ними распредѣляется такъ, что Совѣтъ и Дума устанавливаютъ содержаніе закона, а сообщеніе ему обязательной силы исходитъ отъ Монарха. Поэтому Государь можетъ не утвердить, отвергнуть принятый Государственнымъ Совѣтомъ и Думою законопроектъ, но онъ не можетъ измѣнить собственною единоличною властью его содержанія, равно какъ не можетъ издать законъ безъ одобренія Совѣта и Думы (по крайней мѣрѣ, внѣ (?) предѣловъ, указанныхъ Основными Законами)“ [3]).

Прив.-доц. Н. И. Лазаревскій: „*Нельзя говорить, что монарху принадлежитъ вся государственная власть*, коль скоро власть законодательная имъ однимъ осуществляться не можетъ и принадлежитъ *ему не одному*, но лишь *совмѣстно съ народнымъ представительствомъ*“ [4]). Въ то-же самое время этотъ авторъ защищаетъ и слѣдующее положеніе: „На дѣлѣ конституціонный государь является фактическимъ *главой законодательной власти*“, что онъ противополагаетъ номинальному главенству монарха въ области власти судебной. Второе положеніе, конечно, противорѣчитъ первому [5]).

Членъ Государственной Думы В. М. Петрово-Соловово: „Законодательная власть *всецѣло принадлежитъ намъ*, т. е.,

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 814.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 82.

[3]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 2.

[4]) Лазаревскій, Лекціи, I, стр. 132.

[5]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр, 156.

русскому парламенту, понимая подъ этимъ нижнюю, верхнюю палаты и Государя Императора. Мы знаемъ, что исполнительная власть должна будетъ исполнять только то, что будетъ рѣшено обѣими палатами и будетъ утверждено Государемъ Императоромъ"[1]).

Приватъ-доцентъ В. М. Гессенъ: „Воля Монарха, поскольку она не совпадаетъ съ волею народнаго представительства, *лишена значенія и силы закона*"[2]).

Членъ Государственной Думы М. С. Аджемовъ: „Если вы возьмете всѣ тѣ законы, на которыхъ зиждется строй Русскаго Государства, вы имѣете только одну ст. 87, дающую возможность во время перерыва между дѣятельностью Государственныхъ Думъ издавать законы, но и здѣсь у Государственной Думы является *полновластное право отверженія этихъ законовъ, изданныхъ помимо Думы.* Итакъ, нѣтъ ни одного закона безъ одобренія Думы"[3]).

Членъ Государственной Думы И. П. Покровскій: „Политическія и соціальныя проблемы во всемъ своемъ величіи стали предъ духовными очами всего сто тридцати милліоннаго русскаго народа. Однимъ могучимъ порывомъ онъ стряхнулъ съ своихъ плечъ то ярмо, которое тяготѣло на немъ въ продолженіе вѣковъ; спала пелена съ его глазъ, спала пелена рабства, и онъ потянулся къ свѣту правды, любви и счастья, къ правовымъ и законодательнымъ нормамъ, достойнымъ человѣческаго существованія, къ правамъ гражданства, къ праву на трудъ и праву на продуктъ труда. Рухнула старая система государственнаго строительства сверху изъ канцелярій и въ 1905 г. 17 октября возникло для Россіи, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силы безъ одобренія Государственной Думы. Таким образомъ, рядомъ съ правительствомъ, *рядомъ съ исполнительной властью народилась и стала дру-*

---

[1]) Петрово-Соловово, Засѣданіе Государственной Думы 20 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 432.

[2]) Гессенъ, Самодержавіе и манифестъ 17 октября—„Полярная звѣзда", № 9, 10 февраля 1906 г., стр. 631, 634.

[3]) Аджемовъ, Государственная Дума, засѣданіе 13/XI 1907 г. Отчетъ, стр. 198.

гая власть, власть законодательная, власть народнаго представительства" [1]).

Таковы господствующія воззрѣнія на законодательную власть по новымъ Основнымъ Законамъ. Не смотря на все ихъ кажущееся разнообразіе, всѣ они—порожденіе того миража народнаго движенія, который пронесся надъ русской землей въ 1905—1907 г.г. и всѣ они должны быть отвергнуты. Спокойный, всепроницающій свѣтъ науки долженъ разогнать туманъ, который они вносятъ въ русскую дѣйствительность. Русская государственная власть осталась такою-же, какою она была встарь—властью Всероссійскаго Императора. *Правообразующая власть* получила, дѣйствительно, новое устройство, вылилась въ новыя формы, но отъ этого она не перестала быть, попрежнему, *властью императорской*. Если юридическая норма издается въ единеніи Государя Императора и законодательныхъ установленій, мы имѣемъ дѣло съ закономъ въ спеціальномъ пониманіи его въ новыхъ Основныхъ Законахъ. Если подобнаго единенія нѣтъ—юридическая норма издается въ формѣ Высочайшаго указа, или вовсе не издается. Единенія можетъ не быть или въ томъ случаѣ, когда заключенія законодательныхъ установленій не получаютъ Высочайшаго утвержденія, или когда предметъ не требуетъ непремѣнно законодательнаго урегулированія, или когда Государь Императоръ дѣйствуетъ въ силу принадлежащихъ ему чрезвычайныхъ и верховныхъ правъ. Права Государя Императора могутъ быть выражены только той общей формулой, которую мы видѣли у изслѣдователей дореформеннаго порядка.

Изъ всего сказаннаго съ несомнѣнностью вытекаетъ, что законодательная власть *принадлежитъ по нашимъ Основнымъ Законамъ Государю Императору*. Участіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта въ законодательствѣ ограничивается весьма узкими рамками. Никакого измѣненія по существу реформы 1905—6 годовъ не произвели. Второй очеркъ настоящаго изслѣдованія, посвященный ученію о

---

[1]) Покровскій, Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 319.

законѣ и указѣ, обоснуетъ эти положенія во всѣхъ подробностяхъ.

Въ заключеніе, остроумное возраженіе, которое дѣлаетъ противъ толкованія, что законодательная власть раздѣлена между Императоромъ и законодательными установленіями, Шечковъ: „Толкованіе, по моему мнѣнію", говоритъ онъ, „въ высшей степени односторонее и ни на чемъ не основанное, потому что, если мы въ другомъ порядкѣ выразимъ эту мысль, то получимъ ея осужденіе. А именно, если мы скажемъ, что *законодательная власть осуществляется Государственной Думой* въ единеніи съ Монархомъ, то мы увидимъ, конечно, очевидную нелѣпость сдѣланнаго нами допущенія" [1]).

Близко къ русскому праву формулируется законодательная власть королей нѣмецкими государствовѣдами и во многихъ конституціяхъ германскихъ государствъ. „Въ этихъ государствахъ дарованіе конституціи не означало раздѣленія власти, принадлежащей королю, а лишь ограниченіе этой власти, которая по существу своему осталась прежней и лишь утратила прежнюю форму своего осуществленія, независимо отъ всякой другой воли. Абсолютный монархъ, допуская участіе народнаго представительства въ своей дѣятельности, этимъ *не умаляетъ принадлежащей ему полноты власти*. За нимъ исключительно сохраняется imperium, онъ носитель всей государственной власти" [2]). Въ слѣдующемъ очеркѣ мы еще вернемся къ общему отношенію законодательства и верховнаго управленія, въ настоящее-же время познакомимся съ тѣми предметами, которые опредѣленно отнесены нашими Основными Законами къ верховному управленію. Начнемъ съ военнаго управленія.

---

[1]) Шечковъ, Засѣданіе Государственной Думы, 26 III 1910 г Отчетъ, стр. 1996.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, с. 119.

ГЛАВА VIII.

Военное управленіе.

Содержаніе.—Державный Вождь арміи и флота.—Значеніе полномочій Государя Императора.—Устройство арміи и флота.—Воинская повинность.—Статья 96 Основныхъ Законовъ.—Общее законодательство.—Сверхсмѣтные кредиты.—Военно-судебное и морское военно-судебное право.—Попытка толковать права Государя Императора ограничительно.—Исторія соотвѣтствующихъ статей Основныхъ Законовъ.

Основные Законы постановляютъ: „Государь Императоръ *есть Державный Вождь россійской* арміи и флота“ [1]). Такимъ образомъ, Ему принадлежитъ *военное верховенство*, или верховенство въ области всѣхъ военныхъ отношеній и дѣлъ. Въ силу этой статьи вся военная власть принадлежитъ Государю Императору. У проф. Котляревскаго мы читаемъ: „Можно сказать, что Основные Законы устанавливаютъ *презумпцію* военнаго верховенства Монарха“ [2]). Почему только презумпцію военнаго верховенства, а не просто военное верховенство?

Постановленіе это *впервые* появляется *въ новыхъ Основныхъ Законахъ.* По этому поводу Н. Н. Сухотинъ, членъ Государственнаго Совѣта, справедливо замѣтилъ: „Въ статьѣ 14 мы, впервые, словами закона имѣемъ то, что истори-

---

[1]) Основные Законы, статья 14.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 32.

чески сложилось у насъ въ Россіи въ теченіи нѣсколькихъ вѣковъ, что безсознательно и сознательно чувствовалось каждымъ русскимъ человѣкомъ, а тѣмъ болѣе каждымъ русскимъ воиномъ, а именно, что Царь есть Верховный, Державный нашъ Вождь. Нынѣ это установлено словами закона“ [1]).

Въ согласіи съ этимъ Учрежденіе Военнаго Министерства постановляетъ: „Военное Министерство, въ общемъ составѣ государственнаго управленія, есть высшій органъ, чрезъ который объявляется и приводится въ исполненіе *Высочайшая воля* по предметамъ, до военно-сухопутныхъ силъ относящимся“ [2]).

Далѣе, въ той-же статьѣ Основныхъ Законовъ читаемъ: Государю Императору „принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго Государства“. Государю Императору принадлежитъ, такимъ образомъ, именно *верховное начальствованіе* надъ военными силами. Главное командованіе надъ ними можетъ быть передано подчиненнымъ, хотя и высшимъ, по словоупотребленію Свода Законовъ, властямъ.

Ошибается г. Захаровъ, считая, что въ области отношеній Государя Императора къ арміи и флоту „основное право—*главное командованіе* всѣми вооруженными силами страны, или, какъ, говоритъ ст. 14 Осн. Зак.: „Государь Императоръ есть Державный Вождь Россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго Государства“ [3]). Государю Императору принадлежитъ не главное, а верховное, и не командованіе, а начальствованіе надъ вооруженными силами Россійскаго Государства, т. е., опять-таки, военное верховенство [4]). Коман-

[1]) Сухотинъ, Отчетъ Государственнаго Совѣта, сессія IV, стр. 1377.

[2]) Учрежденія Министерствъ, ст. 839.—Въ Учрежденіи Морскаго Министерства подобной статьи нѣтъ.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 226—227.

[4]) Въ ст. 1 Книги 1 Свода Военныхъ Постановленій изд. 1869 г. читаемъ: „*Верховное начальствованіе* надъ всѣми военносухо-

дованіе—понятіе только военнаго права, тогда какъ начальствованіе включаетъ въ себѣ идею и государственнаго верховенства. Командованіе и начальствованіе не одно и то-же.

Права Государя Императора представляютъ собой въ данномъ отношеніи *нѣчто необычное по сравненію съ другими государствами*, гдѣ, въ общемъ, главѣ государства предоставлено лишь высшее командованіе военными и морскими силами. Врядъ-ли надо пояснять, какое громадное значеніе имѣетъ это начало русскаго государственнаго строя. Оно дѣлаетъ Государя Императора рѣшающимъ факторомъ государственной жизни, вооружая Его могуществомъ, съ которымъ ничто въ жизни государства не можетъ сравниться.

Военныя силы представляютъ собой организацію физическаго могущества народа, армія—вооруженный народъ, организацію силы, на которой покоится и внѣшняя безопасность, и порядокъ внутри границъ государства. Военныя силы государства—*основа самого его существованія и обезпеченіе его будущаго.* Не будь ихъ, не существовало бы и русское право, которое, какъ всякое право, есть принудительно охраняемый порядокъ, не было бы и Русскаго Государства, которое, какъ всякое государство, безъ права и безъ силы существовать не можетъ.

„Военное Министерство представляетъ изъ себя въ настоящее время громадную, *вполнѣ обособленную величину*, имѣетъ свое хозяйство, свою администрацію, свои многочисленныя учебныя заведенія, свой судъ и, наконецъ, свое законодательство. Всѣ общія функціи государственнаго управленія выражены въ той или другой степени въ Военномъ Министерствѣ, которое, помимо всего этого, является крупнымъ земельнымъ собственникомъ за счетъ средствъ Государственнаго Казначейства.“ [1]). „Причемъ обособленіе военнаго вѣдомства относится къ серединѣ XIX столѣтія. Въ началѣ XIX в. еще не было замѣтно рѣзкаго отграниченія военнаго упра-

---

путными силами Имперіи сосредоточивается въ особѣ Государя Императора“. Въ Сводѣ Морскихъ Постановленій подобное постановленіе отсутствуетъ.

[1]) Дмитрюковъ, Къ вопросу..., стр. 3.

вленія отъ общегосударственнаго. Реформы царствованія Императора Александра I вопросы военные не обособляли отъ общихъ государственныхъ дѣлъ, и рѣшеніе ихъ было сосредоточено въ общегосударственныхъ установленіяхъ" [1]).

Военная организація проникаетъ во всѣ ткани и органы государственнаго и народнаго организма. Налагаетъ отпечатокъ на всѣ проявленія народной и государственной жизни. Справедливо говорятъ, что „вся русская исторія—*исторія развитія нашего государства* и расширенія его предѣловъ—тѣсно связана съ главенствомъ Монарха надъ арміей" [2]). И вся эта область государственныхъ и народныхъ отношеній отнесена къ верховному управленію.

Права, принадлежащія въ этой области Государю Императору, никакъ нельзя объяснить одной необходимостью въ „централизованномъ руководствѣ, энергіи и быстротѣ рѣшеній". Они стоятъ, скорѣе, въ необходимой связи съ общимъ *самодержавнымъ характеромъ императорской власти.* Графъ Витте совершенно справедливо напоминаетъ, что „права Императорской Власти по отношенію къ арміи и флоту опредѣлены въ главѣ 1 „О существѣ Верховной Самодержавной Власти"—въ этой главѣ содержится статья 14" [3]).

Все, что относится *къ военнымъ силамъ* Имперіи, *регулируется* Высочайшимъ *указомъ.* Государь Императоръ, гласитъ послѣдняя точка той-же 14 статьи, „опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще, относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства" [4]). Въ правилахъ 24 августа 1909 г. прибавлено, что Государь Императоръ издаетъ указы и повелѣнія

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 227.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 227.

[3]) Гр. Витте. Отчетъ Государственнаго Совѣта, сессія IV, стр. 1358.

[4]) Основные Законы, ст. 14.

„по предварительномъ разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ—Совѣтами“ [1]).

Исторію редакціи 14 статьи членъ Государственнаго Совѣта генералъ Сухотинъ излагаетъ слѣдующимъ образомъ: „Въ ст. 14 мы впервые, словами закона, имѣемъ..., что Царь есть Верховный, Державный нашъ Вождь.... Но, очевидно, послѣ перевода этой идеи въ наши Основные Законы невольно возникъ вопросъ: а что будетъ, если вся редакція сведется только къ изображенію одного титула—безъ указанія существа содержанія понятія Верховный Вождь? И вотъ начинается разработка содержанія существа этого титула. Сначала вводится дополненіе: „Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами государства“... Затѣмъ на этомъ остановились, и для насъ, военныхъ, было понятно, что значитъ верховное начальствованіе. Дисциплина такъ воспитываетъ военныхъ, что для насъ было ясно, что все военное принадлежитъ Державному Вождю и составляетъ кругъ предметовъ вѣдѣнія Державнаго Вождя. Но для другихъ признали нужнымъ прибавить это въ болѣе опредѣленной формѣ: „Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота“. Перечислено много, но, какъ всегда бываетъ при всякаго рода перечисленіяхъ, неизбѣжны пропуски и ошибки. Поэтому возможно впослѣдствіи, тѣмъ болѣе въ законѣ, что пропускъ поведетъ къ недоразумѣнію.... И вотъ тутъ уже и для того, чтобы не было никакихъ сомнѣній, и вставлена самая главная прибавка: „и всего вообще, относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и

---

[1]) Сводъ Воен. Пост., кн. I, ст. 62 (изд. 1907 г.). „Военный Совѣтъ есть высшее учрежденіе 1) для обсужденія всѣхъ возникающихъ по военно-сухопутному вѣдомству законодательныхъ дѣлъ, 2) для разсмотрѣнія и рѣшенія важнѣйшихъ хозяйственныхъ дѣлъ...“. Ст. 63. „Военный Совѣтъ подчиняется непосредственно Верховной Власти“.

обороны Россійскаго Государства". Этимъ прибавленіемъ исчерпывающимъ образомъ рѣшается вопросъ, что по отношенію Верховнаго Вождя нѣтъ исключеній, каковъ бы ни былъ, касающійся военныхъ силъ, вопросъ" [1]).

Послѣ столь тщательной выработки статья 14 сомнѣній не можетъ вызывать. Графъ С. Ю. Витте, одинъ изъ редакторовъ ея, съ полной увѣренностью могъ сказать: „Я утверждаю, что *все*, что относится до *устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійской Имперіи*, въ силу нашихъ Основныхъ Законовъ, принадлежитъ исключительному непосредственному распоряженію Государя Императора и только ассигнованіе на сіе средствъ осуществляется Его Величествомъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою" [2]).

И дальше: „Все, что относится до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Имперіи, принадлежитъ исключительно непосредственному распоряженію Государя Императора и только ассигнованіе на сіе матеріальныхъ средствъ (какъ деньгами, такъ и личною воинскою повинностью) осуществляется Его Величествомъ въ единеніи съ законодательными учрежденіями" [3]).

Совершенно въ томъ-же смыслѣ высказывается одинъ изъ несомнѣнныхъ авторитетовъ военнаго дѣла и права въ Россіи Н. Н. Сухотинъ: „Такимъ образомъ, мы видимъ, что наши Основные Законы твердо устанавливаютъ, что *все*, относящееся *до устройства вооруженныхъ силъ и обороны, составляетъ предметъ и кругъ вѣдѣнія Державнаго Вождя и сферу Его*, для того, чтобы Его Воля осуществлялась Министерствомъ съ министрами во главѣ, непосредственно подчиненными Верховной Власти, какъ органами исполнительными и распорядительными, и Военнымъ и Адмиралтействъ-Совѣтами, какъ органами законодательными, кромѣ тѣхъ полномочій, которыя они имѣютъ по хозяйственной части" [4]).

---

1) Сухотинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1377.

2) Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1352.

3) Гр. Витте. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1355.

4) Сухотинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1389.

Наконецъ, таково-же было заключеніе коммиссіи Государственнаго Совѣта, которая разсматривала вопросъ о штатахъ Морскаго Генеральнаго Штаба въ 1908 г. „Въ то время, какъ по общему порядку законопроекты представляются на утвержденіе Государя Императора не иначе, какъ по одобреніи Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ, *всѣ постановленія, до военнаго и военно-морскаго дѣла относящіяся*, выдѣлены въ особую область законодательства, имѣющую свой отдѣльный порядокъ восхожденія на Высочайшее утвержденіе. Въ этой области, гдѣ Государь Императоръ, какъ Верховный Вождь арміи и флота, опредѣляетъ въ порядкѣ верховнаго управленія все, что вообще относится до устройства вооруженныхъ силъ и обороны государства, представленія Военнаго и Морскаго Министерствъ объ изданіи новыхъ постановленій, положеній и наказовъ, представляются чрезъ Военный или Адмиралтействъ-Совѣты непосредственно Его Императорскому Величеству помимо Государственной Думы и Государственнаго Совѣта“ [1]).

Надо, однако, сказать, что *далеко не всѣ толкователи* нашего военнаго права стоятъ *на указанной точкѣ зрѣнія*. Начать съ того, что, по мнѣнію нѣкоторыхъ, исключеніе изъ указаннаго правила составляетъ статья 70 Основныхъ Законовъ, постановляющая: „Защита Престола и Отечества есть священная обязанность каждаго русскаго подданнаго. Мужское населеніе, безъ различія состояній, подлежитъ воинской повинности согласно постановленіямъ закона“. Статья эта вызываетъ недоумѣніе у проф. Котляревскаго.

Съ одной стороны, по его мнѣнію, выраженія статьи 14 „могутъ быть истолкованы такъ, что подъ нихъ бы *подошла значительная часть Устава о Воинской Повинности*“, а съ другой—„нѣтъ совершенно отчетливой грани, отдѣляющей примѣненіе ст. 14-й и ст. 70-й, по которой „мужское населеніе безъ различія состояній подлежитъ воинской повин-

---

[1]) Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1423.

ности согласно постановленіямъ закона" [1]). Думается, что дѣло тутъ въ слѣдующемъ.

Изъ выраженій статьи 70 никакъ нельзя вывести заключеніе, что непремѣнно всѣ вопросы, касающіеся воинской повинности, должны идти общимъ законодательнымъ путемъ. Въ дѣйствительности, имѣется только одинъ вопросъ, который, несомнѣнно, долженъ проходить этимъ путемъ. Это — ежегодное *опредѣленіе числа людей для пополненія арміи и флота*. „Если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположеній о числѣ людей, потребномъ для пополненія арміи и флота, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1 мая, то указомъ Государя Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году" [2]).

Отнесеніе этого вопроса къ компетенціи законодательныхъ установленій, выражено, положимъ, въ условной, наводящей на сомнѣнія формѣ. Но соотвѣтствующая статья Устава о Воинской Повинности прямо требуетъ установленія потребнаго для пополненія арміи и флота числа людей *въ законодательномъ порядкѣ* [3]). Поэтому, есть основаніе ограничить ссылку статьи 70 на законъ именно закономъ, опредѣляющимъ число людей, потребное для пополненія арміи и флота. Всякое другое толкованіе привело бы къ отрицанію одного изъ полномочій Государя Императора, опредѣленно оставленныхъ за Нимъ статьей 14. Само собою разумѣется, Государь Императоръ въ правѣ направить и другіе вопросы военнаго законодательства черезъ общія законодательныя установленія [4]).

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 29.

[2]) Основные Законы, ст. 119.

[3]) Ст. 9 Устава о Воинской Повинности: „Число людей, потребное, для пополненія арміи и флота, опредѣляется ежегодно законодательнымъ порядкомъ, по представленію военнаго министра и объявляется Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату".

[4]) „Отдѣльныя измѣненія Устава о Воинской Повинности проис-

Кромѣ того, надо не упускать изъ виду и того обстоятельства, что выраженіе законъ употребляется въ нашемъ офиціальномъ языкѣ не только въ формальномъ его пониманіи, но, какъ мы увидимъ дальше, и *въ матеріальномъ*, подъ каковое подходятъ и Высочайшіе указы [1]). Во всякомъже случаѣ, къ общему понятію законъ относятся не только новые законы, проходящіе черезъ Думу и Совѣтъ, но и *старые*, проходившіе инымъ путемъ, и во время изданія новыхъ Основныхъ Законовъ Уставъ о Воинской Повинности былъ, несомнѣнно, законодательнымъ актомъ въ дореформенномъ его пониманіи. Все это подтверждаетъ, что ссылка статьи 70 на законъ вовсе не доказываетъ, что воинская повинность должна регулироваться въ общемъ законодательномъ порядкѣ.

Гораздо болѣе важное разногласіе, возникаютъ, однако, при толкованіи статьи 96 Основныхъ Законовъ. Въ этой статьѣ разобранныя постановленія 14 статьи Основныхъ Законовъ получаютъ слѣдующее развитіе. „Постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ, по разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ-Совѣтами, по принадлежности, непосредственно представляются Государю Императору“.

Такимъ образомъ, мѣры, о которыхъ говоритъ статья 96, „могутъ быть раздѣляемы на двѣ категоріи: изданіе *положеній и наказовъ учрежденіямъ* и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морскаго вѣдомства, это, въ сущности, аналогія со ст. 11—верховное управленіе установленіями; вторая это—*постановленія по строевой, технической и хозяйственной* частямъ; въ этомъ отношеніи ст. 96 является воспроизведеніемъ пр. 1 и 2 къ ст. 50 прежнихъ Основн. Зак.“ [2]).

ходили въ промежуткѣ между первой и второй Думой, то въ порядкѣ 87-й ст., то въ обычномъ указномъ порядкѣ“. Бар. Нольде, Очерки Русскаго Государственнаго Права, стр. 62.—Котляревскій, Юридическія предпосылки.., стр. 29.

[1]) См. ниже очеркъ II. „Законъ и указъ“.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 231.—Основные Законы, ст. 96.

По справедливому замѣчанію проф. Котляревскаго, „это —область, которая прежде подлежала вѣдѣнію Военнаго и Адмиралтействъ-Совѣтовъ и гдѣ не участвовалъ Государственный Совѣтъ, при чемъ тогда относящіяся сюда дѣла причислялись *къ законодательной сферѣ*—по крайней мѣрѣ дѣла военныя, гдѣ изъятія изъ общаго порядка допускались гораздо болѣе широкія, чѣмъ въ дѣлахъ военно-морскихъ“ [1]). Тотъ-же порядокъ остался и теперь.

Военный Совѣтъ и Адмиралтействъ-Совѣтъ остаются, какъ это было и раньше, *законосовѣщательными установленіями* соотвѣтственно по дѣламъ военнымъ и морскимъ. По вѣрному указанію Д. И. Пихно: „Въ сводѣ Военныхъ Постановленій (ст. ст. 62 и 78) и Положеніи объ Управленіи Морскимъ Вѣдомствомъ (ст. 24 [3])... установленъ кругъ дѣйствій Военнаго Совѣта и Адмиралтействъ-Совѣта. Въ этихъ постановленіяхъ... самымъ опредѣленнымъ образомъ говорится, что *всѣ важныя дѣла, касающіяся арміи и флота*, и всѣ возникающія законодательныя дѣла подлежатъ разсмотрѣнію *въ этихъ высшихъ военныхъ учрежденіяхъ*“ [2]).

Поэтому страдаетъ неточностью и врядъ ли можетъ быть принято слѣдующее замѣчаніе г. Захарова. „Изъ общаго смысла ст. 96 явствуетъ, что, говоря о верховномъ управленіи арміей и флотомъ Государя Императора, она предоставляетъ широкую и въ то-же время *безотвѣтственную и безконтрольную власть* совѣщательнымъ учрежденіямъ по военнымъ и морскимъ дѣламъ, какъ въ области ихъ внутренняго управленія, такъ и въ вопросахъ хозяйственнобюджетныхъ“ [3]). Возможно ли говорить о безотвѣтственности и безконтрольности относительно установленій, самостоятельной властью не располагающихъ?

Членъ Государственнаго Совѣта генералъ Сухотинъ *объясняетъ появленіе*, рядомъ съ статьей 14, *статьи 96* слѣдующимъ образомъ: „Пришлось подумать, а какъ и кѣмъ будетъ осуществляться единая воля Державнаго Вождя, какимъ

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 27.

[2]) Пихно. Отчетъ Государственнаго Совѣта, Сессія IV, стр. 1409.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 231—232.

образомъ будетъ претворяться въ дѣло Его верховенство, Его начальствованіе, Его руководство и т. д.? И вотъ для этого естественно долженъ былъ создаться органъ, который пользовался бы законодательными правами, законодательнымъ способомъ для осуществленія воли Верховнаго Вождя, при томъ условіи, что дѣло это, само по себѣ сложное, съ массою подробностей, входить въ которыя самъ Вождь, издавать указы, безъ всякой подготовительной работы не могъ бы. Такъ создалась статья 96, которая указываетъ, какимъ образомъ органы, непосредственно подчиненные Верховной Власти, т. е., Военный и Адмиралтействъ Совѣты въ своихъ, по принадлежности, дѣлахъ ведутъ законодательную сторону, законодательныя дѣла, сопряженныя съ осуществленіемъ воли Державнаго Монарха. Такимъ образомъ, *„связь ст. 96 съ статьею 14 тѣснѣйшая“* [1]). Словомъ, статья 96 даетъ лишь распространенное изложеніе общаго правила, содержащагося въ статьѣ 14. Постановленія статьи 96 получили слѣдующее развитіе въ 2 статьяхъ правилъ 24 августа 1909 г.

Статья 1: „На разрѣшеніе Государя Императора, Державного Вождя Россійкой арміи и флота, по предварительномъ разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ—Совѣтами, по принадлежности, непосредственно представляются *всѣ вообще законодательныя дѣла*, относящіяся до устройства сухопутныхъ и морскихъ вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства, а равно всего управленія арміи и флота, въ томъ числѣ всѣ положенія, наказы, штаты, табели и расписанія по военному и морскому вѣдомствамъ“.

Статья 2: „Законодательныя дѣла, касающіяся *устроенія казачества и управленія имъ, какъ вооруженною силою государства*, и не затрогивающія гражданскихъ правъ населенія, подлежатъ разрѣшенію въ томъ-же, указанномъ въ предшедшей (1) статьѣ, порядкѣ военнаго законодательства“.

---

[1]) Сухотинъ, Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1377.

Возвращаясь къ статьѣ 96, мы видимъ, что она удерживаетъ въ силѣ и ранѣе дѣйствовавшую оговорку относительно условій, при которыхъ указанный особый порядокъ законодательства примѣняется, а именно: „Если только сіи постановленія, положенія и наказы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, т. е., военному и военно-морскому, — *не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны* или же вызываемый ими новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ Военнаго или Морскаго Министерства, по принадлежности. Въ томъ же случаѣ, когда новый расходъ не можетъ быть покрытъ указанными сбереженіями, представленіе означенныхъ постановленій, положеній и наказовъ на Высочайшее утвержденіе допускается лишь по испрошеніи въ установленномъ порядкѣ ассигнованія соотвѣтственнаго кредита“ [1]). Ограниченіе военнаго законодательства, указанныя въ

---

[1]) Осн. Зак., ст. 96.—Дѣйствительно, мы имѣемъ въ виду въ Основныхъ Законахъ, издан. 1892 г., въ ст. 50 примѣч. 1: „Всѣ дополненія и поясненія законовъ, по мѣрѣ усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящагося, когда они не имѣютъ *никакой связи съ прочими частями государственнаго управленія,* или когда и входятъ въ составъ общаго государственнаго управленія, но относятся исключительно до частей искусственныхъ или техническихъ, представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе *непосредственно отъ Военнаго Совѣта*“.

Примѣч. 2. „*Проекты новыхъ штатовъ*... проекты узаконеній по морскому вѣдомству, подлежащіе утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, а также финансовая смѣта морскаго вѣдомства, по разсмотрѣніи ихъ въ Адмиралтействъ-Совѣтѣ, вносятся... на уваженіе Государственнаго Совѣта... Проекты новыхъ постановленій по технической и строительной части представляются на Высочайшее утвержденіе по всеподданнѣйшимъ докладамъ съ мнѣніями Адмиралтействъ-Совѣта“.

этой статьѣ, понятны сами собой. Особенность, на которой слѣдуетъ остановиться, состоитъ въ томъ, что военному и военно-морскому вѣдомствамъ, въ отличіе отъ другихъ, предоставлено право распоряжаться остатками кредитовъ. Правила 24 августа 1909 г. толкуютъ эти ограниченія слѣдующимъ образомъ:

Статья 3: „Направляемыя въ предусмотрѣнномъ ст. 1 настоящихъ правилъ порядкѣ дѣла должны: а) относиться собственно къ предметамъ вѣдѣнія Военнаго или Морскаго Министерства; б) *не касаться предметовъ общихъ законовъ* и не вызывать отмѣны, измѣненія или дополненія оныхъ; в) не требовать новаго расхода изъ казны, и г) въ тѣхъ случаяхъ, въ коихъ ими вызываются новые расходы изъ казны,—допускать покрытіе означенныхъ расходовъ соотвѣтственными сбереженіями, ожидаемыми въ ассигнованіяхъ Военнаго или Морскаго Мини-

---

Изъ сопоставленія этихъ двухъ примѣчаній явствуетъ, что постановленія по технической и строевой части морскаго вѣдомства, а равно и мѣры дополненія и усовершенствованія законодательства по части искусственной и технической, шли по обоимъ вѣдомствамъ непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Дополненія и поясненія законовъ, или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся, представлялись непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе, а до военно-морскаго вѣдомства относящіяся, должны были вноситься Адмиралтействъ-Совѣтомъ съ его заключеніемъ въ Государственный Совѣтъ. Такимъ образомъ, по справедливому замѣчанію г. Захарова, „старые Основные Законы признавали бо́льшую самостоятельность за Военнымъ, нежели Адмиралтействъ-Совѣтомъ. Нынѣшніе Основные Законы сравняли положеніе обоихъ Совѣтовъ“ (Захаровъ, Система..., стр. 280).

Сводъ Морскихъ Постановленій изд. 1901 г., ст. 15. „Проекты новыхъ штатовъ, дополненіе и измѣненіе ихъ, проекты узаконеній по морскому вѣдомству, подлежащіе утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, а также финансовая смѣта морскаго вѣдомства, по разсмотрѣніи ихъ въ Адмиралтействъ-Совѣтѣ, вносятся управляющимъ Морскимъ Министерствомъ вмѣстѣ съ его полнымъ соображеніемъ на уваженіе Государственнаго Совѣта“.

стерства, по принадлежности,—стало быть, въ предѣлахъ каждаго изъ министерствъ—или быть обезпечены необходимыми для ихъ осуществленія кредитами, испрашиваемыми, предварительно представленія такихъ дѣлъ по военному или военно-морскому вѣдомству на Высочайшее разрѣшеніе, чрезъ законодательныя учрежденія".

Статья 4: „Въ тѣхъ случаяхъ, когда размѣръ новыхъ расходовъ, потребныхъ на осуществленіе признаваемыхъ необходимыми мѣропріятій, не можетъ быть точно опредѣленъ, Военное и Морское Министерства при испрошеніи соотвѣтственныхъ ассигнованій (ст. 3), вносятъ въ законодательныя учрежденія *приблизительные расчеты* предстоящихъ расходовъ, испрашивая разрѣшеніе на точное исчисленіе ихъ въ смѣтномъ порядкѣ".

Статья 5. „Въ общемъ законодательномъ порядкѣ, по ст. 86 Зак. Осн. (Свод. Зак. т. I, ч. 1, изд. 1906 г.), по Военному и Морскому Министерствамъ направляются: а) законодательныя дѣла, *касающіяся гражданскаго управленія казачьихъ войскъ* и подвѣдомственныхъ военному министру областей, если сіи дѣла не относятся къ устройству вооруженныхъ силъ Имперіи и къ управленію ими, и б) тѣ изъ упомянутыхъ въ ст. 1 сихъ правилъ законодательныхъ дѣлъ, которыя касаются *предметовъ общихъ законовъ* или требуютъ отмѣны, измѣненія или дополненія оныхъ или-же входятъ въ кругъ законодательныхъ дѣлъ, относящихся къ вѣдѣнію другихъ министерствъ и главныхъ управленій. При этомъ, указанныя въ п. 5 настоящей статьи дѣла подлежатъ направленію въ порядкѣ ст. 86 въ тѣхъ только частяхъ, которыя именно составляютъ предметъ общихъ законовъ".

Г. Дмитрюковъ усматриваетъ „почти единственное новшество", введенное правилами 24 августа, въ томъ, что

дѣла, касающіяся предметовъ общихъ законовъ, подлежатъ направленію въ порядкѣ 86 статьи Основныхъ Законовъ *въ тѣхъ только частяхъ*, которыя именно составляютъ предметъ общихъ законовъ" [1]). Согласно съ этимъ, и профессоръ М. М. Алексѣенко полагаетъ, что положеніе 24 августа не внесло существенныхъ измѣненій и что бюджетное значеніе ст. 96 не выяснено [2]). Замѣчанія, конечно, вполнѣ вѣрныя.

Разсматривая примѣненіе началъ, установленныхъ статьей 14 Основныхъ Законовъ, слѣдуетъ, далѣе, остановиться на статьѣ 117 Основныхъ Законовъ: „Чрезвычайные *сверхсмѣтные кредиты* на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ въ порядкѣ верховнаго управленія, на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ". Здѣсь идетъ рѣчь о принятіи мѣръ въ минуту напряженія государственной жизни, для предотвращенія грозящихъ Россіи опасностей. Столь важное дѣло должно быть въ рукахъ Императорской Власти. *Государственные займы* для покрытія сихъ расходовъ разрѣшаются также въ порядкѣ верховнаго управленія. Такимъ-же путемъ опредѣляются время и условія совершенія сихъ займовъ [3]).

Вообще-же, *средства на военныя надобности* ассигнуются въ общемъ законодательномъ порядкѣ, что косвенно подтверждаетъ и статья 117. По вѣрному замѣчанію графа Витте: „Изъ этой статьи очевидно, что только сверхсмѣтные кредиты въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ во время войны и передъ войной могутъ открываться въ порядкѣ верховнаго управленія, а не законодательномъ" [4]). Спеціальное постановленіе на сей счетъ имѣется въ ст. 96.

Наконецъ, Основные Законы постановляютъ еще слѣдующее: „Постановленія *по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ* издаются въ порядкѣ, устано-

---

[1]) Дмитрюковъ, Къ вопросу о 96 ст. Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Спб. 1909. Стр. 23.

[2]) Алексѣенко, Экономистъ Россіи. 1910 г. № 19.

[3]) Основные Законы, ст. 118.

[4]) Гр. Витте, Отчетъ Государственнаго Совѣта, Сессія IV, стр. 1361.

вленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій" [1]). Въ выработкѣ ихъ участвуютъ Главные Военный и Военно-Морской Суды. Этой статьей изъ вѣдѣнія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта изъяты не только процессуальное, но и матеріальное военное и военно-морское уголовное законодательство. Это подтверждало и заявленіе главнаго военно-морскаго прокурора въ засѣданіи Государственной Думы 19 іюня 1906 г.:

„По порученію морскаго министра считаю долгомъ заявить Государственной Думѣ, что отмѣна смертной казни по воинскому и морскому уставу о наказаніяхъ должна составить предметъ особаго вопроса, подлежащаго разсмотрѣнію *въ законодательномъ порядкѣ, опредѣленномъ военно-морскимъ судебнымъ уставомъ.* Такое направленіе этого вопроса, по мнѣнію морскаго министра, опредѣляется 55-й статьей Основныхъ Законовъ" [1]). Статья 55 Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. соотвѣтствуетъ нынѣшней ст. 97 Основныхъ Законовъ.

Правило это имѣетъ крупное *общегосударственное значеніе*, особенно въ виду того, что во времена народныхъ смутъ военные суды и военное уголовное право примѣняются, при исключительныхъ положеніяхъ, и къ лицамъ, на военной службѣ не состоящимъ. Такъ она и оцѣнивается въ нашей спеціальной литературѣ. „У насъ", говоритъ проф. Котляревскій, „эта статья получаетъ особое политическое значеніе, благодаря господству исключительныхъ положеній и чрезвычайно широкому примѣненію военнаго суда къ лицамъ невоеннымъ" [2]).

Изъ сказаннаго видно, какія широкія области народной и государственной жизни охватываетъ военное и военно-морское право, покоющееся на Императорскомъ указѣ. Ничего подобнаго въ правѣ другихъ государствъ мы не находимъ. По вѣрному заключенію г. Захарова: „въ этой области властью верховнаго управленія утверждаются мѣ-

---

[1]) Главный военно-морской прокуроръ, засѣданіе Государственной Думы 19 VI 1906 г. Отчетъ, стр. 1480.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 33.

ропріятія, относимыя, въ большинствѣ конституцій, къ вѣдѣнію законодательныхъ органовъ" [1]). Таково-же заключеніе и всѣхъ изслѣдователей, безпристрастно останавливавшихся на этомъ вопросѣ.

При этомъ одни изъ нихъ ограничиваются констатированіемъ существующаго по закону порядка. Такъ, проф. Котляревскій пишетъ: „Область, относящаяся въ матеріальномъ смыслѣ къ военнымъ и военно морскимъ законамъ, въ очень большой степени регулируется государственными актами, которые не суть нормальные законы—здѣсь *граница, опредѣляющая права народнаго представительства,* проходитъ совсѣмъ *не тамъ, гдѣ ее проводитъ типичное конституціонное право* современнаго государства" [2]).

Другіе выражаютъ сомнѣніе въ правильности подобнаго порядка. Проф. В. В. Ивановскій считаетъ, что „статьи 96 и 97 Основныхъ Законовъ стоятъ *въ рѣзкомъ противорѣчіи съ требованіями конституціоннаго строя,* допуская иной порядокъ законодательства, нежели какой характеризуетъ собою конституціонный строй и какой установленъ статьями 7 и 48 Основныхъ Законовъ" [3]).

Наконецъ, третьи дѣлаютъ попытку съузить полномочія Государя Императора, толкуя ихъ, какъ изъятіе изъ правъ законодательной власти. Интересныя соображенія высказываются въ этомъ отношеніи приватъ-доцентомъ Лазаревскимъ. „Постановленія, проходившія въ дореформенное время черезъ Военный Совѣтъ, или, въ надлежащихъ случаяхъ, черезъ Главный Военный Судъ [4]), назывались и признавались законами. Слѣдовательно, на основаніи общихъ началъ новаго нашего права, всякое измѣненіе правилъ, установленныхъ въ этомъ порядкѣ спеціальнаго военнаго законодательства, могло бы послѣдовать лишь въ новомъ законодательномъ порядкѣ, т. е., черезъ Думу. Изъ этого общаго положенія статьи 14, 96 и 97 Основныхъ Законовъ *дѣлаютъ*

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 233.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 34.

[3]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 402.

[4]) Сводъ Военныхъ Постановленій, книга I, ст. 60 прим.

извѣстныя изъятія. Какъ изъятія, они должны толковаться ограничительно, т. е., изъ тѣхъ дѣлъ, которыя раньше признавались дѣлами военнаго законодательства и были разрѣшены военными законами, нынѣ могутъ быть разрѣшаемы, согласно ст. 14, 96 и 97 Осн. Зак., въ порядкѣ верховнаго управленія только именно тѣ, которыя въ этихъ статьяхъ прямо указаны“ [1]).

На такой-же точкѣ зрѣнія стоитъ и другой авторъ, г. Дмитрюковъ: „Глубоко правы тѣ, которые утверждаютъ, что законодательныя *права Государственной Думы, какъ общее правило,* одинаково распространяются на всѣ вѣдомства, не исключая и военнаго“ [2]). Развитія этой мысли онъ не даетъ.

Относительно приведенныхъ выше положеній прив.-д. Лазаревскаго слѣдуетъ замѣтить 1) что, какъ онъ самъ признаетъ въ другомъ мѣстѣ [3]), *старые законы могутъ отмѣняться новыми Высочайшими указами* и 2) что „извѣстныя изъятія статей 14, 96 и 97“ въ пользу полномочій Государя Императора, какъ мы видѣли, такъ велики, что обнимаютъ собой все собственно военное и военно-морское право. Для общаго законодательнаго порядка ничего не остается.

И дѣйствительно, ближайшее разсмотрѣніе вопроса приводитъ самого г. Лазаревскаго, сначала, къ признанію трудности доказать указанную теорію изъятій изъ общаго законодательнаго порядка. „Тѣ термины, которыми характеризованы предметы, подлежащіе разрѣшенію въ порядкѣ верховнаго управленія, столь неопредѣленны, что *точно разграничить область верховнаго управленія и область законодательную въ дѣлахъ военныхъ... не такъ легко*“ [4]). А засимъ, къ заключеніямъ, прямо противоположнымъ тому, съ чего онъ началъ.

Относительно опредѣленія численности годичнаго призыва новобранцевъ онъ говоритъ: „Всѣ права Думы въ

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 213.

[2]) Дмитрюковъ, Къ вопросу..., стр. 15.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 172.

[4]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 213.

этомъ отношеніи суть права, *не имѣющія ни малѣйшаго реальнаго значенія*" [1]).

Относительно бюджетныхъ правъ законодательныхъ установленій: „*Бюджетныя права* Думы по отношенію къ военному управленію не могутъ предоставить ей *никакого сколько нибудь замѣтнаго вліянія на военное управленіе*, въ особенности въ виду того, что военный и морской бюджеты принадлежатъ... къ такъ называемымъ бронированнымъ бюджетамъ, т. е., къ такимъ, которыхъ Дума не имѣемъ права уменьшать" [2]).

Наконецъ, общее его заключеніе таково: „Акты Государя въ дѣлахъ управленія военнаго законами не называются, эта уступка времени сдѣлана, но, по существу своему, Государь остается *полновластнымъ распорядителемъ арміи и флота*, и тѣ права, которыя въ этомъ отношеніи предоставлены народному представительству, не имѣютъ никакого реальнаго значенія" [3]). Вотъ это, несомнѣнно, вѣрно. Поэтому, никакъ нельзя согласиться съ слѣдующими, положимъ, словами члена Государственной Думы Е. П. Гегечкори:

„Если сравнить текстъ ст. 96 съ текстомъ правилъ *24 августа*, то вы найдете, что *измѣнена сама природа закона*. Въ то время, какъ ст. 96 допускаетъ, какъ правило, примѣненіе къ нормамъ военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ общаго законодательнаго порядка, правила 24 августа устанавливаютъ совершенно наоборотъ, т. е., правила 24 августа изъемлютъ изъ компетенціи законодательныхъ учрежденій всѣ предметы, за исключеніемъ нѣкоторыхъ предметовъ" [4]).

Въ дѣйствительности, различія въ принципіальной постановкѣ между правилами 24 августа и Основными Законами—нѣтъ. Правила 24 августа ввели только нѣкоторыя новыя подробности въ опредѣленіе круга дѣлъ военнаго управленія. Членъ Государственной Думы Гегечкори поддер-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 215.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 215.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., стр. 215.

[4]) Гогечкори. Засѣданіе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1984.

живалъ въ своей рѣчи точку зрѣнія авторовъ извѣстнаго запроса предсѣдателю Совѣта Министровъ относительно изданія правилъ 24 августа. Запросъ также утверждалъ, что „въ то время, какъ Основные Законы требуютъ, какъ *общаго правила*, примѣненія къ нормамъ, касающимся военнаго и морскаго вѣдомствъ, *обыкновеннаго законодательства* и допускаютъ лишь нѣкоторое исключеніе, *правила 24 августа переставляютъ перспективу*, исключеніе возводятъ въ правило, а правило дѣлаютъ исключеніемъ“

Эти положенія защищались, впрочемъ, и другими членами законодательныхъ установленій, напр., членомъ Государственной Думы В. С. Соколовымъ: „Правила 24 августа самымъ кореннымъ образомъ измѣняютъ заключающійся въ Основныхъ Законахъ порядокъ законодательства по предметамъ, касающимся военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ. Въ то время, какъ *Основные Законы требуютъ, какъ общее правило, примѣненія къ нормамъ, касающимся военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ, обыкновеннаго законодательнаго порядка* и допускаютъ, лишь въ видѣ изъятія, исключенія изъ компетенціи законодательныхъ учрежденій перечисленныхъ въ ст. 96 предметовъ, направляемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія,—правила 24 августа поступаютъ какъ разъ наоборотъ и, исключая изъ компетенціи законодательныхъ учрежденій всѣ вообще законодательныя дѣла, касающіяся военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ, а равно и всего управленія арміей и флотомъ, допускаютъ, *лишь въ видѣ изъятія*, направленіе нѣкоторыхъ дѣлъ въ *общемъ законодательномъ* порядкѣ, т. е., повторяю, единственномъ законодательномъ порядкѣ, вѣдомомъ Основнымъ Законамъ Россійскаго Государства“ [1]).

Для того, чтобы провести эту мысль, сторонники ея стараются доказать, что *статьи 14 и 96* Основныхъ Законовъ имѣютъ каждая *самостоятельное значеніе*: первая говоритъ о верховныхъ правахъ Государя Императора, а вторая о военномъ законодательствѣ, связи между ними нѣтъ

---

[1]) Товарищъ секретаря Государственной Думы Соколовъ 2, засѣданіе Государственной Думы 12 X 1909 г. Отчетъ, стр. 163.

и, выясняя вопросъ о кругѣ дѣлъ верховнаго военнаго управленія, надо имѣть въ виду лишь статью 96. О чемъ она особо упоминаетъ, то только и относится къ предметамъ особаго военнаго законодательства, а такъ какъ общаго отнесенія къ этому послѣднему всего, что касается арміи и флота, въ ней не усматривается, то, значитъ, въ общемъ, остается въ силѣ общій законодательный путь черезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ. Наиболѣе талантливаго защитника эта точка зрѣнія нашла въ лицѣ извѣстнаго русскаго ученаго Н. С. Таганцева. Онъ говорилъ въ Государственномъ Совѣтѣ, между прочимъ, слѣдующее:

„Въ ст. 14 содержится только одно неоспоримое и никѣмъ не подвергаемое сомнѣнію положеніе, что Государь Императоръ есть Державный Вождь всей россійской арміи, и что устройство ея и завѣдываніе ею всецѣло принадлежитъ Ему, но положенія, разрѣшающаго вопросъ о томъ, *что должно относиться къ общимъ и спеціальнымъ законамъ*, здѣсь не содержится. Оно и понятно: искать этого разрѣшенія можно только въ той части, гдѣ дѣйствительно, говорится о законѣ, т. е., *нужно обратиться*... къ *ст. 96 Зак. Осн.*" [1]).

Согласиться съ этимъ толкованіемъ, конечно, нельзя. Оно предлагаетъ разорвать естественную связь между отдѣльными статьями и частями нашихъ Основныхъ Законовъ. Между тѣмъ законодательство каждаго государства, въ особенности основное, представляетъ собой нѣчто цѣлое, извѣстную систему, всѣ положенія которой логически связаны между собой. Въ частности, никакъ *нельзя отдѣлить главу первую* Основныхъ Законовъ, говорящую о существѣ верховной самодержавной власти, *отъ всѣхъ остальныхъ главъ*, ибо она устанавливаетъ основныя начала, на которыхъ покоится весь нашъ государственный строй. Начала эти касаются также всѣхъ проявленій государственной дѣятельности: и правообразованія, и администраціи, и суда. Устанавливая въ разныхъ статьяхъ предметы указнаго правообразованія, глава I въ статьѣ 14 опредѣленно относитъ на верховному

---

[1]) Таганцевъ, Государственный Совѣтъ. Сессія IV, стр. 1386.

управленіи „все вообще, относящееся до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства". И рѣшительно ничего не значитъ то обстоятельство, что эта оговорка не повторена въ статьѣ 96. Она имѣется въ нашемъ законодательствѣ, и, при всемъ желаніи, вычеркнуть ее оттуда нельзя.

Въ заключеніе отмѣчу, что исторія статей, посвященныхъ военному управленію, вполнѣ подтверждаетъ то пониманіе этого послѣдняго, которое устанавливается при ихъ догматическомъ изученіи. Воспользуемся авторитетными указаніями графа Витте: „Въ первоначальномъ проектѣ совершенно *отсутствовали спеціальныя статьи*, касающіяся вооруженныхъ силъ Имперіи, имѣлся только первый абзацъ статьи 14, т. е., „Государь Императоръ есть Державный Вождь Россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими силами". И точка. Если бы были изданы Основные Законы въ этой первоначальной редакціи, то, несомнѣнно, что всѣ вопросы, касающіеся вооруженныхъ силъ и обороны государства, подлежали бы рѣшенію Его Величества лишь въ единеніи съ законодательными учрежденіями такъ же, какъ должны разрѣшаться законодательные вопросы касательно благоустройства, правопорядка, финансовые, экономическіе и проч.

„Но у меня, въ качествѣ предсѣдателя Совѣта Министровъ, тогда явилось не только сомнѣніе въ правильности такого рѣшенія, но, напротивъ того, убѣжденіе, что такое рѣшеніе вопроса поколеблетъ мощь нашей великой родины. Мнѣніе мое было раздѣлено моими коллегами по Министерству и мы касательно вооруженныхъ силъ ввели въ Основные Законы новыя статьи: 96, на которую нынѣ ссылается большинство членовъ нашихъ коммисій, статью 97 о военно-судебной и военно-морской частяхъ, статью 119 объ установленіи контингента новобранцевъ и, наконецъ, продолжили статью 14, а именно послѣ словъ, что Государю принадлежитъ верховное начальствованіе надъ вооруженными силами Россіи, добавили: „Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота, издаетъ повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, строеваго ихъ

обученія и прохожденія службы". Если бы была сохранена редакція, установленная Совѣтомъ, то большинство членовъ коммисій имѣли бы нѣкоторое основаніе къ своему заключенію, такъ какъ въ этой редакціи не говорится о правѣ Императора издавать не только повелѣнія, но также и указы касательно вооруженныхъ силъ Россіи и обороны государства, а главное не говорится категорически о правѣ Императора распоряжаться организаціей *всего, что касается военнаго и морскаго вѣдомствъ.*

„На эти обстоятельства и было обращено вниманіе въ извѣстномъ совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ Его Величества, разсматривавшемъ Основные Законы въ редакціи, исправленной Совѣтомъ Министровъ, и совѣщаніе это, во избѣжаніе какихъ либо недоразумѣній, находя редакцію Совѣта недостаточно опредѣленною, во первыхъ, прибавило, что Государь издаетъ по военному и морскому вѣдомствамъ, кромѣ повелѣній, также и *указы*, *т. е.*, такіе Высочайшіе акты, которые по нашей терминологіи приближаются и часто *отождествляются съ понятіемъ закона*, и во вторыхъ, чтобы дать редакціи, установленной Совѣтомъ Министровъ, исчерпывающее значеніе, прибавило: „и всего вообще, относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства". Такимъ образомъ, редакція, установленная совѣщаніемъ, говоритъ, что Государь опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще, относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства" [1]).

---

[1]) Гр. Витте. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1359.

ГЛАВА IX.

Церковное управленіе.

Содержаніе.—Государь Императоръ, какъ глава церкви.—Правовѣріе и благочиніе.—Происхожденіе церковной власти Государя Императора.—Синодъ.—Оберъ-Прокуроръ.—Церковное законодательство.—Значеніе принадлежащей Государю Императору верховной власти.

Кромѣ арміи и флота, къ области верховнаго управленія относится и другая изъ величайшихъ сферъ жизни русскаго народа—жизнь церковная. Основные Законы гласятъ: „Императоръ, яко Христіанскій Государь, есть *верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры и блюститель правовѣрія и всякаго въ Церкви святой благочинія.* Въ семъ смыслѣ Императоръ, въ актѣ о наслѣдіи престола 1797 Апр. 5, именуется Главою Церкви“ [1]. „Въ управленіи церковномъ Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, Ею учрежденнаго“ [2].

Въ этихъ статьяхъ нашихъ законовъ оставляется за Государемъ Императоромъ *церковное верховенство* по отношенію къ господствующей религіи. Государство Русское носитъ конфессіональный характеръ. Ст. 62 Основныхъ Законовъ постановляетъ: „Первенствующая и гос-

---

[1]) Основные Законы, ст. 64.

[2]) Основные Законы, ст. 65.

подствующая въ Россійской Имперіи вѣра есть Христіанская Православная Каѳолическая восточнаго исповѣданія". Итакъ, въ отношеніи церковнаго управленія все осталось совершенно такъ, какъ это было при дѣйствіи старыхъ Основныхъ Законовъ. Во всякомъ случаѣ, статьи ихъ, относящіяся къ данному вопросу, не подверглись никакому измѣненію.

Государь Императоръ признаетъ святость догматовъ господствующей церкви и провозглашаетъ себя лишь *блюстителемъ правовѣрія.* И догматы, и правовѣріе опредѣляются не Имъ, но церковною властью—соборами. Само собою разумѣется, вопросы эти не могутъ подлежать и компетенціи законодательныхъ установленій. По одному частному случаю, эта сторона дѣла была хорошо освѣщена членомъ Государственной Думы А. С. Вязигинымъ. Въ засѣданіи Думы 15 Мая 1909 г. онъ сказалъ именно:

„Я рѣшительно не могу понять точки зрѣнія тѣхъ старообрядцевъ, которые обращаются за разрѣшеніемъ своихъ духовныхъ нуждъ къ Государственной Думѣ. Я съ болью въ сердцѣ слушалъ рѣчь старообрядца, который тутъ приводилъ священный евангельскій текстъ—онъ говорилъ: просите и дастся вамъ, стучите и отверзется. Да передъ кѣмъ просить, о чемъ просить? Вѣдь, онъ просилъ, ни больше, ни меньше, какъ о томъ, чтобы имъ, старообрядцамъ, была дана законная іерархія, потому что только тогда наименованіе священнослужителей, въ полномъ соотвѣтствіи съ нашимъ іерархическимъ строемъ, и будетъ законнымъ и будетъ основательнымъ, когда оно будетъ дано *каноническимъ авторитетомъ.* А какой же каноническій авторитетъ Государственная Дума, которая состоитъ изъ невѣровъ, представителей инославныхъ исповѣданій, изъ иновѣрцевъ? Развѣ они всѣ эти вопросы могутъ рѣшать? Развѣ постановленіе Государственной Думы дастъ *благодать священства?* Да, никогда не дастъ! И послѣ вашего постановленія въ нѣдрахъ старообрядческихъ общинъ попрежнему будутъ итти безконечные споры, и ваше наименованіе откроетъ только безчисленные поводы къ разнаго рода столкновеніямъ и неурядицамъ. Если вы хотите, чтобы эта большая язва нашей жизни была дѣйствительно исцѣлена, такъ позвольте намъ, вѣрующимъ людямъ, столко-

ваться по этому поводу между собой; пусть будетъ созванъ помѣстный соборъ Русской Церкви“ [1]).

Поэтому, Государь Императоръ не является главой церкви въ томъ смыслѣ, въ какомъ англійскіе короли являются главой англиканской церкви, а короли протестантскихъ государствъ, гдѣ дѣйствуетъ начало cujus regio ejus religio, главами мѣстныхъ церквей. Государь Императоръ не *Summus Episcopus*. Никакъ нельзя вполнѣ согласиться со слѣдующими словами проф. Энгельмана:

„Die Gesetzgebung in der Kirche und damit die Entscheidung über die Ausbildung und *Entwickelung des kirchlichen Glaubens* und des kirchlichen Rechts liegt in den Händen des Kaisers, desgleichen die Verwaltung“ [2]). „Dem russischen Kaiser steht also nicht bloss das jus circa sacra, sondern auch das jus in sacris zu“ [3]). Въ этомъ случаѣ снова сказалось характерное для цитируемаго автора непониманіе основъ русской государственной жизни. Въ особенности, развитіе православной вѣры никоимъ образомъ къ компетенціи Государя Императора не относится. Лишь забота о церковномъ правовѣріи и благочиніи лежитъ на Немъ. Правильная точка зрѣнія была формулирована уже проф. Градовскимъ:

„Компетенція верховной власти ограничивается тѣми дѣлами, которыя вообще могутъ быть предметомъ церковной *администраціи*, т. е., не предполагаютъ актовъ, по существу своему, принадлежащихъ органамъ вселенской церкви: вселенскимъ соборамъ“ [4]). „Права самодержавной власти касаются предметовъ церковнаго управленія, а не самого содержанія положительнаго вѣроисповѣданія, догматической и обрядовой его стороны. Это положеніе имѣетъ одинаковую силу *какъ для Православной Церкви, такъ и для другихъ вѣроисповѣданій*“ [5]).

---

[1]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 15 V 1909 г. Отчетъ, стр. 1377.

[2]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 15.

[3]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 15.

[4]) Градовскій, Начала Русскаго Государственнаго Права. Т. I, стр. 152.

[5]) Градовскій, Начала Русскаго Государственнаго Права. Т. I, стр. 151.

Въ этомъ именно смыслѣ въ XVI в. русскаго Государя называли „Всероссійскимъ Церковнымъ Старостой“, а въ наше время Основные Законы провозглашаютъ—„*Главою Церкви*“. Во всякомъ случаѣ, было бы ошибкой категорически сказать вмѣстѣ съ проф. Шалландомъ: „Монархъ *не является* Главою Церкви“ [1]). Ошибается также проф. Паліенко, утверждая, что статья 64 не именуетъ Государя Императора—Главою Церкви [2]).

Положеніе нашихъ Основныхъ Законовъ, что Государь Императоръ не посторонняя Православной Церкви государственная власть, но именно Глава Церкви, слѣдующимъ образомъ выражено проф. Суворовымъ: Царская церковная власть „простирается на то, что въ католическомъ церковномъ правѣ называется potestas jurisdictionis“. „Въ русской православной церкви законодательная власть во всемъ, что касается устроенія юридическаго порядка церкви, принадлежитъ не въ смыслѣ только государственнаго placet, а въ смыслѣ *внутренне-церковной правообразующей силы*, Самодержавному Монарху. Ему-же принадлежитъ верховный надзоръ за состояніемъ церковной жизни. Это не есть только государственный надзоръ, направляющійся къ огражденію государственныхъ интересовъ, но это есть вмѣстѣ и церковный надзоръ, направляющійся къ наилучшему достиженію церковныхъ задачъ“. Въ отправленіяхъ церковнаго суда Самодержавная Царская Власть не принимаетъ участія, „но въ чрезвычайныхъ случаяхъ Она есть высшій источникъ правосудія по всякимъ дѣламъ и для людей всѣхъ вѣдомствъ, не исключая и духовнаго“ [3]).

Въ то-же время, подобно тому, какъ Православная Цер-

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 84.

[2]) „Статья 65-я“, говоритъ онъ, „является дословнымъ повтореніемъ соотвѣтствующей 43-ей статьи прежнихъ Основныхъ Законовъ, а ст. 64 повтореніемъ 42 Основныхъ Законовъ, изд. 1892 г., но *съ исключеніемъ уже заключительныхъ словъ ея:* „Въ семъ смыслѣ Императоръ въ актѣ о наслѣдіи Престола 1797 г. апр. 5 (17910) именуется Главою Церкви.“—Паліенко, Основные Законы..., стр. 67.

[3]) Суворовъ, Учебникъ Церковнаго Права, изд. 1908 г., стр. 198—231, 238—239, 272.

ковь есть только одно изъ проявленій русской народной и государственной жизни, и церковная власть Государя Императора есть лишь одно изъ проявленій государственной власти Его. „Императоръ есть носитель и органъ высшей власти въ русской Православной Церкви; Его церковная власть есть часть, или вѣрнѣе, *одно изъ направленій высшей власти государственной*; непроизводной по происхожденію и самостоятельной по осуществленію, чисто церковной власти русскіе Основные Законы не знаютъ" [1]).

По наиболѣе распространенному воззрѣнію, Государь Императоръ *наслѣдуетъ* въ этомъ отношеніи *власть византійскихъ императоровъ*. „Высшею церковною властію въ древней церкви были римскіе христіанскіе императоры; признаніе за русскимъ Императоромъ высшей правительственной власти въ Православной Церкви является историческимъ наслѣдіемъ послѣ императоровъ византійскихъ" [2]).

То-же самое говоритъ г. Тихомировъ: „Значеніе Русскаго Царя усиливается его положеніемъ въ міровыхъ задачахъ христіанства. „Всякая власть отъ Бога"—учитъ наша Церковь. Но Русскому Царю дано особое значеніе, отличающее Его отъ другихъ властителей міра. Онъ не только Государь своей страны и Вождь своего народа — онъ Богомъ поставленный блюститель и охранитель Православной Церкви, которая не знаетъ надъ собою земнаго намѣстника Христова и отреклась отъ всякаго дѣйствія, кромѣ духовнаго, предоставляя всѣ заботы о своемъ земномъ благосостояніи и порядкѣ освященному ею Вождю великаго православнаго народа. Русскій Царь есть болѣе, чѣмъ наслѣдникъ своихъ предковъ: онъ *преемникъ кесарей восточнаго Рима*, устроителей церкви и ея соборовъ, установившихъ самый символъ христіанской вѣры. Съ паденіемъ Византіи поднялась Москва и началось величіе Россіи. Вотъ гдѣ тайна той глубокой особенности, которою Россія отличается среди другихъ народовъ міра" [3]).

---

[1]) Темниковскій, Положеніе Императора Всероссійскаго..., стр. 79.

[2]) Суворовъ, Учебникъ Церковнаго Права, изд. 1908 г., стр. 229.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. IV, стр. 129—130.

Вообще, воззрѣнія этого рода очень распространены. Внося въ нихъ небольшое измѣненіе, держится ихъ и проф. Энгельманъ: „Wie die Stellung des Kaisers in Staate so basirt auch die in der Kirche *auf den von Bysanz überkommenen*, von der Kirche von jeher gepflegten und durch die moscowischen Zaren fest begründeten *Anschauungen*, der Zar sei der Stellvertreter des Gottes auf Erden“ [1]).

Имѣются, однако, и воззрѣнія совершенно иного рода. Права Государя Императора, по отношенію къ Православной Церкви, нѣкоторые объясняютъ происхожденіемъ царской власти вообще. Извѣстно слѣдующее мѣсто изъ статьи А. С. Хомякова „О западныхъ вѣроисповѣданіяхъ“: „Когда послѣ многихъ крушеній и бѣдствій, русскій народъ, общимъ совѣтомъ, избралъ Михаила Романова своимъ наслѣдственнымъ Государемъ (таково высокое присхожденіе императорской власти въ Россіи), *народъ вручилъ своему избраннику всю власть, какою облеченъ былъ самъ*, во всѣхъ ея видахъ. Въ силу избранія Государь сталъ главой народа въ дѣлахъ церковныхъ такъ же, какъ и въ дѣлахъ гражданскаго правленія; повторяю: Главой народа въ дѣлахъ церковныхъ и, въ этомъ смыслѣ, Главой мѣстной Церкви, но единственно въ этомъ смыслѣ. Народъ не передавалъ и не могъ передать своему Государю такихъ правъ, какихъ не имѣлъ самъ, а едва ли кто предположитъ, чтобы русскій народъ когда нибудь почиталъ себя призваннымъ править Церковью. Онъ имѣлъ изначала, какъ и всѣ народы, образующіе Православную Церковь, голосъ въ избраніи своихъ епископовъ, и этотъ свой голосъ онъ могъ передать своему представителю. Онъ имѣлъ право, или, точнѣе: обязанность блюсти, чтобы рѣшеніе его пастырей и ихъ соборовъ приводилось въ исполненіе; это право онъ могъ довѣрить своему избраннику и его преемникамъ. Онъ имѣлъ право отстаивать свою вѣру противъ всякаго непріязненнаго или насильственнаго на нее нападенія. Это право онъ также могъ передать своему Государю. Но народъ не имѣлъ никакой власти въ вопросахъ совѣсти, общецерковнаго благочинія,

---

[1]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 15.

догматическаго ученія, церковнаго управленія, а потому не могъ и передать такой власти своему Царю. Это вполнѣ засвидѣтельствовано всѣми послѣдующими событіями. Низложенъ былъ патріархъ, но это совершилось не по волѣ Государя, а по суду восточныхъ патріарховъ и отечественныхъ епископовъ. Позднѣе, на мѣсто патріаршества учрежденъ былъ Синодъ, и эта перемѣна введена была не властью Государя, а тѣми-же восточными епископами, которыми, съ согласія свѣтской власти, патріаршество было въ Россіи установлено. Эти факты достаточно показываютъ, что титулъ Главы Церкви означаетъ *народоначальника въ дѣлахъ церковныхъ*" [1]).

Въ ученіи этомъ удачно выражена мысль о государственномъ характерѣ власти Государя Императора въ церковныхъ дѣлахъ, но объясненіе происхожденія этой власти врядъ-ли можетъ быть принято. Оно покоится на двухъ предположеніяхъ, обосновать которыя совершенно невозможно: именно, что народъ (?) имѣлъ извѣстныя права по отношенію къ церкви и что засимъ онъ ихъ перенесъ на Императора. Юридически *доказать это нельзя*. Кромѣ того, врядъ ли возможно принять объясненіе автора о томъ, какимъ путемъ было отмѣнено у насъ патріаршество, установленъ Синодъ и т. д.

Въ дѣйствительности, церковное верховенство Государя Императора *покоится, конечно, исключительно на законахъ Государства Русскаго* и, прежде всего, на Основныхъ Государственныхъ Законахъ. Другаго отвѣта, оставаясь на почвѣ положительнаго права, дать нельзя. Въ частности, управленіе Православной Церковью упорядочено регламентомъ Духовной Коллегіи отъ 25 января 1721 г. и уставомъ Духовныхъ Консисторій. Что касается ссылки на византійскую традицію, то она, конечно, освѣщаетъ извѣстное преемство идей въ данной области отношеній, но юридическаго значенія также не имѣетъ, во всякомъ случаѣ имѣетъ не больше, чѣмъ ученіе объ избирательномъ характерѣ церковной власти русскаго Царя.

---

[1]) Хомяковъ, Полное Собраніе Сочиненій, т. II, 1867, стр. 34—35.

Въ силу этихъ данныхъ, устанавливается и юридическая природа Православной Церкви, какъ государственнаго, правового установленія. „Сохраняя черты каноническаго устройства и управленія, русская Православная Церковь съ формально-юридической точки зрѣнія есть *часть государственнаго строя*, вѣдомство" [1]). На офиціальномъ языкѣ оно можетъ быть названо вѣдомствомъ православнаго вѣроисповѣданія.

Органомъ Верховной Власти въ дѣлахъ Православной Церкви является Синодъ, также учрежденіе чисто государственное, учрежденное Самодержавной Властью. Проф. Градовскій совершенно вѣрно замѣчаетъ, что „смыслъ словъ закона *„ею учрежденное"* очень важенъ. Они показываютъ, что Синодъ есть государственно-церковное установленіе, заимствующее свою власть отъ Монарха и дѣйствующее Его именемъ" [2]).

Въ такомъ именно смыслѣ понимается природа Синода и новѣйшими изслѣдователями, напр., проф. Темниковскимъ: „Святѣйшій Правительственный Синодъ есть органъ Государя Императора (вторичный). Онъ представляетъ не что иное, какъ государственное установленіе, учрежденное Верховною Государственною Властью, находится отъ Нея въ такой-же зависимости, *какъ и другія государственныя установленія*, если имѣть въ виду родовой признакъ этой зависимости, и осуществляетъ отъ имени Государя церковное управленіе, какъ одну изъ отраслей государственнаго управленія" [3]).

Не смотря на долгій срокъ существованія, положеніе Синода, въ разныхъ отношеніяхъ, до сихъ поръ страдаетъ неопредѣленностью. Петръ Великій писалъ о Синодѣ: „Уставляемъ духовную коллегію, *т.е., духовное соборное правительство*, которое, по слѣдующемъ здѣ регламентѣ, имѣетъ всякія духовныя дѣла во Всероссійской Церкви управлять". Но что это за соборное правительство? „По закону, права Си-

---

[1]) Темниковскій, Положеніе Императора Всероссійскаго..., стр. 79.

[2]) Градовскій. Начала Русскаго Государственнаго Права. Т. I, стр. 152.

[3]) Темниковскій, Положеніе Императора Всероссійскаго..., стр. 79.

нода опредѣляются, какъ „равно-патріаршескія". Ему присвоено по „Регламенту" общее наблюденіе за всей церковной жизнью клира и мірянъ, ему даны права наблюденія за епископами. При этомъ Синоду вмѣнено въ обязанность сообразоваться съ правилами Вселенскихъ Соборовъ" [1]).

„Синодъ—„равнопатріаршій" опредѣляется у насъ такъ-же, какъ *„постоянный соборъ"*. Помѣстные Соборы не собираются на этомъ основаніи уже двѣсти лѣтъ" [2]). Въ дѣйствительности, однако, по справедливому замѣчанію Л. А. Тихомирова, „ни малѣйшаго пониманія соборности нѣтъ въ „Регламентѣ", и всѣ его учрежденія нарушаютъ правила Вселенскихъ Соборовъ" [3]). Значеніе Синода также далеко до значенія прежнихъ московскихъ патріарховъ. Нельзя даже, съ полной увѣренностью, утверждать, относится ли Синодъ къ органамъ верховнаго государственнаго управленія, или подчиненнаго? Проф. Градовскій опредѣленно относилъ его къ первымъ:

„Завѣдываніе дѣлами иностранныхъ исповѣданій не относится къ области непосредственнаго дѣйствія Верховной Власти. Управленіе этими дѣлами относится *къ сферѣ управленія подчиненнаго* и предоставлено духовнымъ властямъ этихъ вѣроисповѣданій и „особеннымъ правительствамъ". Напротивъ, въ управленіи Православною Церковью, Верховная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Синода, который является прямымъ Ея органомъ. Причина этого различія состоитъ въ томъ, что православіе есть первенствующая и господствующая вѣра Имперіи, а Императоръ есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры, блюститель правовѣрія и церковнаго благочинія. Въ качествѣ государственной церкви, Церковь Православная находится въ большей связи съ государственнымъ управленіемъ, чѣмъ церкви инославныя. Синодъ относится къ разряду высшихъ государственныхъ установленій и пользуется, въ своей области, правами Сената" [4]).

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. III, стр. 171.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. III, стр. 172.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. III, стр. 172.

[4]) Градовскій, Начала Русскаго Государственнаго Права, I, стр. 348.

Таково, въ сущности, заключеніе проф. Н. И. Паліенко: „Ст. 65 Осн. Зак. не говоритъ о церковномъ управленіи Монарха, какъ „верховномъ управленіи", но *по существу* акты въ этой области будутъ *актами верховнаго управленія*, коль скоро они будутъ исходить отъ Монарха" [1]).

Наоборотъ, Л. А. Тихомировъ не рѣшается дать опредѣленнаго отвѣта: „Должно ли заключить, что въ церковномъ управленіи—высшая власть принадлежитъ только и исключительно Императору, а Синодъ есть лишь Его орудіе, какъ Сенатъ, министерства и другія управительныя учрежденія? *Это ясно не подтверждено* и не опровергнуто, равно какъ не сказано нигдѣ, чтобы Синодъ имѣлъ хоть какую нибудь степень самостоятельной власти" [2]).

Скорѣе всего, однако, слѣдовало бы считать Синодъ органомъ *управленія подчиненнаго*, но участвующимъ и въ управленіи верховномъ, словомъ уровнять его съ другими высшими государственными установленіями, имѣющими, такъ сказать, двойственную природу [3]). Поскольку ему принадлежитъ рѣшающая власть, Синодъ есть органъ управленіе подчиненнаго, поскольку онъ является лишь совѣтникомъ и исполнителемъ велѣній Государя Императора, онъ есть органъ верховнаго управленія.

Положеніе Синода тѣмъ болѣе *неопредѣленно*, что фактически его оттѣсняетъ на задній планъ оберъ-прокуроръ. Права послѣдняго опредѣляются еще инструкціей 1722 г. Онъ является въ Синодѣ „окомъ—государевымъ". Въ дѣйствительности-же давно играетъ роль министра вѣдомства православнаго исповѣдыванія, а нынѣ входитъ въ составъ Совѣта Министровъ.

„Въ настоящее время", говоритъ проф. А. П. Доброклонскій, „оберъ-прокуроръ есть какъ бы *министръ* церковныхъ дѣлъ, блюститель внѣшняго порядка и законности въ дѣлопроизводствѣ по духовному вѣдомству и представитель главнаго управленія по этому вѣдомству въ сношеніхъ съ

---

1) Паліенко, Основные Законы..., стр. 67.

2) См. выше, Глава VII. „Власть административная", стр. 80.

3) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. III, стр. 171.

Верховною Властiю и центральными учрежденiями другихъ вѣдомствъ“ [1]).

„Получивъ въ свое вѣдѣнiе названное отдѣленiе“, пишетъ проф. Суворовъ, „оберъ-прокуроръ пересталъ быть стряпчимъ только о дѣлахъ государственныхъ, въ смыслѣ инструкцiи Петра В., и вступилъ въ положенiе *министра* или главноуправляющаго особымъ вѣдомствомъ“. „Въ 1835 г. указано было приглашать его, какъ представителя духовнаго вѣдомства, въ Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ“ [2]).

„Фактически *высшей властью Церкви*“, читаемъ мы у г. Тихомирова, „является оберъ-прокуроръ, ибо онъ ведетъ всѣ сношенiя съ Верховной Властью, онъ дѣлаетъ Государю доклады, всѣ совѣщанiя Государя о дѣйствiяхъ по Церкви происходятъ только съ оберъ-прокуроромъ“ [3]). „Фактически—можно сказать, что высшее управленiе церкви перешло въ руки особаго „министра“ (оберъ-прокурора) при консультацiи „коллегiи“ или „собранiя“ церковныхъ iерарховъ. При этомъ власть оберъ-прокурора увеличивается тѣмъ, что назначенiе членовъ Синода зависитъ отъ Государя Императора, а представитель Государя при Синодѣ и Синода при Государѣ—есть самъ оберъ-прокуроръ, т. е.—фактически онъ имѣетъ если не абсолютное, то огромнѣйшее влiянiе на вызовъ епископовъ для присутствiя въ Синодѣ. Составъ Синода всегда таковъ, какой желаетъ имѣть бюрократiя такъ называемаго духовнаго вѣдомства“ [4]).

Таково, въ сущности, заключенiе и г. Захарова: „Будучи въ Синодѣ „окомъ государевымъ“, въ Совѣтѣ онъ является, съ одной стороны, представителемъ вѣдомства, а съ другой—министромъ безъ портфеля“. „Оберъ-прокуроръ не разсматривался прежними законами, весьма мало о немъ упоминавшими, какъ министръ; нынѣшнiе законы совсѣмъ

---

1) Доброклонскiй, Руководство по исторiи Русской Церкви. Вып. 4. Синодальный перiодъ, стр. 86.

2) Суворовъ, Курсъ Церковнаго Права. т. I, стр. 161.

3) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. III. стр. 174,

4) Тихомировъ, Монархическая Государственность, ч. III, стр. 175.

не говорятъ объ этомъ. Но фактическое положеніе вещей заставляетъ видѣть въ немъ связующее звено между общегосударственной и церковной властью, въ качествѣ таковаго онъ, несомнѣнно, есть *глава извѣстнаго рода дѣлъ*, а потому, если бы дѣла этого рода потребовали направленія ихъ въ порядкѣ государственнаго законодательства, то онъ, подчиняясь въ семъ отношеніи дѣйствію ст. 162 Учр. Мин., долженъ испросить разрѣшеніе Монарха на возбужденіе этого дѣла. Такимъ образомъ, въ оберъ-прокурорѣ совмѣщаются двѣ стороны: въ области чисто церковныхъ дѣлъ онъ есть представитель Самодержавной Власти, ея докладчикъ и совѣтникъ, въ области дѣлъ общегосударственныхъ онъ есть представитель интересовъ церкви и руководитель дѣлъ общегосударственныхъ, которыя касаются церковнаго управленія“ [1]).

Въ виду отнесенія церковнаго управленія къ области верховнаго управленія Государя Императора, *государственные акты по отношенію къ Православной Церкви* должны издаваться въ порядкѣ указномъ. Поэтому врядъ ли возможно вполнѣ согласиться со слѣдующими замѣчаніями проф. Темниковскаго: „Высшая власть въ Церкви осуществляется Императоромъ *непосредственно въ законодательствѣ и въ актахъ верховнаго управленія.* Такого рода акты законодательные и въ порядкѣ верховнаго управленія суть акты государственной власти. Нѣтъ церковнаго закона, который не былъ бы закономъ государственнымъ, равнымъ образомъ акты верховнаго управленія въ церковной области не могутъ быть разсматриваемы иначе, какъ акты государственнаго управленія“ [2]).

По отношенію къ церковному управленію не можетъ быть различія между актами верховнаго управленія и актами законодательства. Въ виду отнесенія всего церковнаго управленія къ управленію верховному и всѣ акты церковнаго правообразованія являются *актами верховнаго управленія.* Намекъ на это можно видѣть и въ замѣчаніи самого

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 309.

[2]) Темниковскій, Положеніе Императора Всероссійскаго..., стр. 79.

проф. Темниковскаго, что „высшая власть въ церкви осуществляется Императоромъ непосредственно въ законодательствѣ“. Императорская власть непосредственно осуществляется именно въ верховномъ управленіи, а правообразованіе непосредственное—въ указахъ Государя Императора.

Такъ, не подлежитъ сомнѣнію, что созывъ Всероссійскаго Церковнаго Собора можетъ быть совершенъ лишь *Высочайшимъ указомъ*. Такимъ-же только путемъ могутъ быть проведены въ жизнь рѣшенія послѣдняго, поскольку они будутъ нуждаться въ государственной санкціи. Именно въ порядкѣ 65 статьи Основныхъ Законовъ былъ изданъ въ 1910 г. и Уставъ Духовныхъ Академій.

Въ русской литературѣ дѣлаются, однако, попытки отнести государственные акты, касающіеся Православной Церкви, къ области вопросовъ, подлежащихъ *общему законодательному, а не указному регулированію*. Таково, напримѣръ, мнѣніе г. Паліенко. Онъ основываетъ его на статьѣ 65 Основныхъ Законовъ, которая, какъ мы знаемъ, гласитъ: „*Въ управленіи церковномъ* Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, Ею учрежденнаго“. Этой статьѣ онъ даетъ слѣдующее толкованіе:

„Разъ статья 65 Основныхъ Законовъ помѣщена въ раздѣлѣ I Основныхъ Государственныхъ Законовъ, то смыслъ ея долженъ быть выясняемъ въ органической связи съ прочими статьями этого раздѣла Государственныхъ Основныхъ Законовъ. Съ этой-же точки зрѣнія *церковное управленіе* есть лишь *видъ общаго государственнаго управленія* и въ 65 ст. Основныхъ Законовъ слово „управленіе“ можетъ имѣть лишь тотъ смыслъ, который оно имѣетъ въ нашемъ дѣйствующемъ государственномъ правѣ и указанъ именно въ 10 ст. Основныхъ Законовъ: въ силу Основныхъ Законовъ „власть управленія“ отличается отъ „власти законодательной“. Слѣдовательно, ст. 65 Основныхъ Законовъ говоритъ лишь объ управленіи въ собственномъ смыслѣ слова, а не о законодательствѣ; какой-же либо особый порядокъ для законодательства церковнаго въ нашихъ Основныхъ Государственныхъ Законахъ не установленъ, слѣдовательно, оно слѣдуетъ общему порядку, указанному въ Основныхъ Законахъ Им-

періи, т. е., согласно ст. 7 Основныхъ Законовъ, законодательная власть и въ области церковныхъ отношеній должна осуществляться Монархомъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой" [1]).

Изъ подобныхъ-же соображеній исходитъ и проф. Котляревскій. Впрочемъ, онъ болѣе кратокъ и говоритъ лишь слѣдующее: „Мы, конечно, не можемъ видѣть въ ст. 65-й О. З. (и ст. 64?)—(„Императоръ или (яко?) Христіанскій Государь есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры и блюститель правовѣрія и всякаго въ Церкви святой благочестія (благочинія?)... Въ управленіи Церковью Самодержавная Воля (Власть?) дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, Ею учрежденнаго") — отрицанія правъ Думы и Совѣта въ церковныхъ вопросахъ. Текстъ ясно говоритъ лишь объ „*управленіи церковномъ*" [2]).

Разсужденіе, повидимому, должно было бы быть иное. Основные Законы всю дѣятельность государства, по отношенію къ вѣрѣ, называютъ, дѣйствительно, управленіемъ [3]). Но управленіемъ называется, какъ мы видѣли, [4]) вся вообще государственная дѣятельность Государя Императора. Въ этомъ отношеніи статья 65 лишь слѣдуетъ нашему обычному правовому языку. Статья 10 Основныхъ Законовъ постановляетъ, что „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору". Далѣе, статья 64 Основныхъ Законовъ, придавая Государю Императору, въ Его отношеніи по церкви, предикатъ „Верховный" и называя Его „Главою Церкви", достаточно ясно указываетъ, что управленіе церковное есть управленіе верховное, въ которомъ источникомъ права является не законъ въ смыслѣ статьи 7 и 86, а *Высочайшій указъ*. На этой точкѣ зрѣнія стоитъ, повидимому, и г. Захаровъ:

„Вся церковная власть вообще въ своихъ проявленіяхъ

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 68.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 35—36.

[3]) Основные Законы, ст. 65.

[4]) См. выше, глава I. „Полнота государственной власти", стр. 2 сл.

есть исключительно власть управленія; какъ таковая, въ своихъ государственныхъ отношеніяхъ она нормируется ст. 65... А подъ церковнымъ законодательствомъ, подчиненнымъ общезаконодательному порядку, слѣдуетъ понимать скорѣе общегосударственные свѣтскіе законы, имѣющіе извѣстное отношеніе къ Церкви. Правда, власть церковная не можетъ быть совершенно обособленной отъ жизни, *нѣкоторые вопросы могутъ затронуть и общегосударственныя дѣла.* Въ такихъ случаяхъ Синодъ имѣетъ своего замѣстителя въ лицѣ оберъ-прокурора, о положеніи котораго мы уже говорили выше, направляющаго свое дѣло въ соотвѣтствующее высшее государственное учрежденіе" [1]).

Оговорка, дѣлаемая этимъ авторомъ, относительно случая, когда церковное законодательство подчиняется общему законодательному порядку, врядъ-ли пріемлема. Конечно, разные церковные вопросы могутъ касаться и *дѣлъ общаго законодательства,* но правообразованіе должно идти общимъ законодательнымъ порядкомъ, при участіи законодательныхъ установленій, только въ такомъ случаѣ, если на это указано Государемъ Императоромъ. Относительно церковнаго управленія не имѣется въ данномъ случаѣ такихъ оговорокъ, какія мы видѣли, что касается военнаго управленія [2]). Крайне интересны также заключенія З. Д. Авалова:

„При частомъ сплетеніи въ Россіи порядковъ православно-церковныхъ съ государственными, при многочисленности постановленій, касающихся церкви, вкрапленныхъ въ свѣтское законодательство, до Совѣта Министровъ и до законодательныхъ учрежденій могутъ доходить сплошь и рядомъ дѣла, касающіяся Православной Церкви и ея интересовъ. Тѣмъ не менѣе по общему правилу, *церковное законодательство* въ прямомъ смыслѣ слова (т. е. не „государственное о церкви законодательство", а остальное) *лежитъ за предѣлами Свода Законовъ*, внѣ компетенціи Совѣта Министровъ и законодательныхъ учрежденій. Православная церковь есть и самостоятельная религіозно-правовая сфера,

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 308.

[2]) См. выше, глава VIII: „Военное управленіе", стр. 148.

жизнь которой регулируется многими факторами; однимъ изъ важнѣйшихъ является главенство Монарха, „блюстителя правовѣрія" и „благочинія" Церкви, дѣйствующаго при посредствѣ Синода.

„Вотъ это-то „управленіе церковное",—основы котораго не задѣты политическою реформою 1905—7 годовъ, и которое ждетъ не дождется своей самостоятельной, внутренней, церковной реформы,—есть весьма гибкая форма, включающая въ себя и церковное законодательство, поскольку оно не оказалось вкрапленнымъ или не будетъ позже включено въ различные отдѣлы свѣтскаго законодательства" [1]). „*Управленіе это есть верховное*, и органомъ его является Синодъ" [2]).

„Все, что не закрѣплено за свѣтскимъ законодательствомъ и законодательнымъ порядкомъ, все, что проводилось специфическими путями законодательства церковнаго, что является дѣломъ самой церкви, и зависитъ отъ Главы ея и отъ Синода — все это подлежитъ измѣненіямъ, передѣлкамъ, отмѣнѣ и т. д. въ порядкѣ „церковнаго управленія". Такимъ образомъ, послѣднее, подобно управленію военному, охватываетъ весьма разнообразныя составныя части; между прочимъ, и *церковное законодательство* формально (если исходитъ изъ главныхъ очертаній Основныхъ Законовъ) относится къ области (верховнаго) церковнаго управленія" [3]). Все это близко къ нашимъ заключеніямъ.

Нѣтъ надобности пояснять, какое громадное значеніе имѣетъ отнесеніе къ области верховнаго управленія проявленій государственной власти по отношенію къ православной вѣрѣ, играющей такую великую роль въ жизни русскаго народа. Это дѣлаетъ изъ царской власти *одну изъ величайшихъ въ исторіи христіанства духовныхъ силъ*. Царь и вѣра всегда были нераздѣльны въ убѣжденіяхъ русскаго народа. „Въ смутное время начала XVII в. опасности для православія были однимъ изъ сильнѣйшихъ мотивовъ того

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 34.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 34.

[3]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 35.

высоко-патріотическаго подъема народнаго духа, который спасъ Россію и ея государство. Понятно требованіе земскаго собора, избравшаго на царство Михаила Өедоровича: „чтобъ святая и непорочная истинная православная христьянская вѣра греческаго закона была во всемъ великомъ Россійскомъ Государствѣ нерушима по прежнему, и сіяла бъ во всю вселенную, яко жъ подъ небесемъ пресвѣтлое солнце“ [1]). Для большинства русскихъ людей историческая связь русскаго царя и православной вѣры остается живой и въ настоящее время.

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 165.

ГЛАВА X.

Внѣшнія сношенія.

Содержаніе.—Верховное руководительство внѣшнихъ сношеній.—Полномочія законодательныхъ установленій.—Значеніе полномочій Государя Императора.

Къ верховному управленію относится, далѣе, еще одна чрезвычайно важная область государственной и народной жизни Россіи—внѣшнія сношенія ея. „Государь Императоръ есть *верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства* съ иностранными державами. Имъ-же опредѣляется направленіе международной политики Россійскаго Государства“ [1]). „Государь Императоръ объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами“ [2]).

Въ связи съ этимъ Государь Императоръ распоряжается въ порядкѣ верховнаго управленія тѣми *сверхсмѣтными средствами*, которыя необходимы для веденія войны. „Чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, на основаніяхъ въ законѣ опредѣленныхъ [3]). „Займы для покрытія расходовъ, на этомъ основаніи..., разрѣшаются Государемъ Императоромъ въ порядкѣ верховнаго управленія“ [4]).

[1]) Основные Законы, ст. 12.

[2]) Основные Законы, ст. 13.

[3]) Основные Законы, ст. 117.

[4]) Основные Законы, ст. 118.

„При обсужденіи государственной росписи не подлежатъ исключенію или сокращенію назначенія *на платежи по государственнымъ долгамъ* и по другимъ, принятымъ на себя Россійскимъ Государствомъ, обязательствамъ“ [1]).

Такимъ образомъ, Монарху *всецѣло вручены судьбы государства* и народа русскаго въ одной изъ самыхъ важныхъ сферъ жизни. Въ томъ числѣ Государь Императоръ, безъ всякаго посторонняго вмѣшательства, имѣетъ право заключать съ другими державами договоры, которые могутъ, въ томъ или другомъ отношеніи, связать судьбу Россіи съ судьбою другихъ народовъ, объявлять войну, кладущую на вѣсы исторіи кровь и благосостояніе всего народа, и заключать миръ, нерѣдко на долгіе годы предопредѣляющій судьбы страны.

„Что касается до Самодержавной Власти, какъ внѣшняго индивидуальнаго олицетворенія государственной воли, какъ выразителя ея желанія, то здѣсь первое мѣсто займетъ то *неограниченное распоряженіе жизнью и благосостояніемъ подданныхъ*, а равно и государственной территоріей, которое соединено съ правомъ войны и заключенія мира (ст. 13 Осн. Зак.). Государь Императоръ объявляетъ войну, если признаетъ это необходимымъ для безопасности, защиты или чести государства. Въ этихъ случаяхъ Монархъ руководствуется началами общей морали и цѣлесообразности, весьма естественно прибѣгая къ военнымъ дѣйствіямъ, лишь какъ къ крайней организованной мѣрѣ защиты государственныхъ интересовъ. Если мы взглянемъ на эволюцію войнъ, то мы увидимъ, что войны ради личныхъ цѣлей прежнихъ вѣковъ совершенно исчезли и замѣнились войнами изъ-за интересовъ государственныхъ и болѣе всего экономическихъ, и въ этихъ случаяхъ Монархъ можетъ явиться наилучшимъ судьей въ направленіи историческихъ событій. Въ заключеніи-же мира русскій Монархъ является неограниченнымъ хозяиномъ государственной территоріи,

---

[1]) Основные Законы, статья 114. Ср. ст. 7. Правилъ о Порядкѣ разсмотрѣнія Государственной Росписи.

такъ какъ нашимъ законамъ неизвѣстенъ принципъ, упоминаемый, напр., въ ст. 3 бельгійской конституціи, что измѣненіе границъ государства можетъ имѣть мѣсто съ согласія законодательныхъ палатъ“ [1]).

Въ этихъ отношеніяхъ власть русскаго Императора поставлена *иначе, чѣмъ королевская власть* въ западно-европейскихъ государствахъ, гдѣ, въ той или другой степени, въ руководствѣ внѣшними сношеніями государства участвуетъ и народное представительство. По справедливому замѣчанію проф. В. В. Ивановскаго, „законъ не дѣлаетъ исключенія и для торговыхъ договоровъ, тогда какъ въ прочихъ государствахъ для заключенія такихъ договоровъ требуется согласіе палатъ“ [2]). „Такой энергичной формулировки“, говоритъ, со своей стороны, проф. Котляревскій, „мы не найдемъ даже въ японской конституціи“ [3]). Причемъ, въ сущности, область верховнаго управленія еще шире, чѣмъ можно думать по буквальному смыслу приведенныхъ выше статей.

Нашъ законъ не говоритъ о правѣ Государя Императора *отправлять и принимать посланниковъ*, которое составляетъ обычную часть права международнаго представительства, принадлежащаго монархамъ. Въ томъ, что оно относится къ верховному управленію, сомнѣнія, конечно, быть не можетъ.

Далѣе, къ верховному управленію относится и право устройства и приведеніе въ дѣйствіе *Министерства Иностранныхъ Дѣлъ*. Особо объ этомъ въ статьѣ 12 не упоминается, но это, несомнѣнно, вытекаетъ изъ общаго смысла ея. Кромѣ того, въ статьѣ 11 [4]), это право опредѣленно постановляется о всѣхъ государственныхъ установленіяхъ, а, значитъ, и министерствахъ. Причемъ, „дѣла, относящіяся до внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ Министровъ, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 304—305.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., 2 изд., стр. 396.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 40.

[4]) См. ниже главу XII. „Государственные установленія и служащіе“.

признаютъ сіе необходимымъ, или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ" [1]).

Наконецъ, слѣдуетъ отмѣтить, что въ силу договоровъ и обычныхъ отношеній съ Хивой и Бухарой, Государь Императоръ является *покровителемъ* этихъ двухъ государствъ. По договору 12 авг. 1873 г., Ханъ Хивинскій призналъ себя „покорнымъ слугой Императора Всероссійскаго". Въ договорѣ отъ 28 сент. 1873 г. съ Бухарою не содержится подобнаго постановленія, но обычныя отношенія къ этому государству носятъ также характеръ протектората. Въ этомъ отношеніи всѣ изслѣдователи высказываютъ совершенно одинаковыя положенія. Нѣкоторые-же склоняются даже къ тому, что въ силу отношеній протектората вся внутренняя жизнь этихъ государствъ подчинена русской государственной власти. Въ этомъ отношеніи интересно воззрѣніе г. Пальме:

„Die zentralasiatischen Staaten Chiva und Buchara sind Vassallenstaaten Russlands. Sie stehen daher nicht mehr in einem rein völkerrechtlichen Verhältniss zu Russland, sondern unterstehen in gewissen Beziehungen in ihrem gesamten Gebiet *der fortlaufenden Einwirkung der russischen Staatsgewalt*. In diesem Sinne gehören die Angelegenheiten Chivas und Bucharas zu den der Kompetenz der Staatsduma und des Staatsrates unterstehenden inneren Angelegenheiten Russlands. Auch bedarf jede Minderung dieses fortlaufenden Einflusses der russischen Staatsgewalt der Zustimmung der parlamentarichen Körperschaften" [2]).

Такимъ образомъ, внѣшнія отношенія совершенно изъяты изъ компетенціи законодательныхъ палатъ. Всякое выступленіе министра иностранныхъ дѣлъ передъ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ по вопросамъ внѣшней политики можетъ имѣть мѣсто, поэтому, *лишь съ соизволенія* Государя Императора. Такъ, положимъ, 12 декабря 1908 г. министръ иностранныхъ дѣлъ А. П. Извольскій говорилъ въ Государственной Думѣ: „Государю Императору благоугодно было разрѣшить мнѣ, по поводу

---

1) Учрежденіе Совѣта Министровъ, ст. 16, ср. также ст. 17.

2) Palme, Die russische Verfassung..., S. 103.

обсужденія вами смѣты ввѣреннаго мнѣ министерства, дать Государственной Думѣ разъясненія по текущимъ вопросамъ внѣшней политики" [1]).

Постановленія Основныхъ Законовъ въ отношеніи внѣшнихъ дѣлъ настолько опредѣленны, что, казалось бы, не даютъ возможности различно толковать ихъ, между тѣмъ въ литературѣ нерѣдки попытки *распространить*, хотя въ нѣкоторой степени, *компетенцію законодательныхъ установленій и на внѣшнія сношенія государства*, именно на заключеніе международныхъ договоровъ. Попытки эти настолько интересны, что я приведу соотвѣтствующія мнѣнія нѣкоторыхъ современныхъ комментаторовъ Основныхъ Законовъ.

Проф. Шалландъ: „Съ точки зрѣнія нашего законодательства, по которому „Г о с у д а р ь И м п е р а т о р ъ есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства съ иностранными державами" (12 ст. Осн. Зак.) и Онъ-же „объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами" (13 ст. Осн. Зак.), и которое, вмѣстѣ съ тѣмъ, нигдѣ не упоминаетъ объ участіи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта въ дѣлѣ заключенія международныхъ договоровъ, послѣднее, повидимому, предоставлено всецѣло власти Г о с у д а р я безъ какого-либо участія въ томъ народнаго представительстна. Но такой взглядъ на дѣло былъ бы совершенно неправильнымъ, такъ какъ условія, создавшія необходимость участія въ заключеніи международныхъ договоровъ парламентовъ на западѣ, имѣются и у насъ съ момента введенія конституціи. Такъ, 86 ст. Осн. Зак. постановляетъ, что „никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы", а по 94 ст. Осн. Зак. „законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою новаго закона... доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу". Слѣдовательно, всякій международный договоръ, поскольку онъ затрагиваетъ дѣйствующее законодательство, необходимо *долженъ*

[1]) Государственная Дума, засѣданіе 12 XII 1908 г. Отчетъ, стр. 2617.

быть облеченъ въ форму закона, другими словами, одобренъ народнымъ представительствомъ“ [1]).

Приватъ-доцентъ Лазаревскій: „Государь, имѣя право заключать любые договоры единолично своею властью, не можетъ сообщить этимъ договорамъ обязательную силу закона, ибо это противорѣчило бы буквальному смыслу ст. 86-ой. Вмѣстѣ съ тѣмъ, изъ несомнѣннаго смысла ст. 94-ой вытекаетъ, что, хотя бы постановленія договора въ чемъ либо и противорѣчили постановленіямъ дѣйствующихъ законовъ, эти послѣдніе, все таки, должны признаваться сохранившими полную свою силу, пока новымъ закономъ не установлено того, о чемъ состоялось соглашеніе Государя въ заключенномъ имъ договорѣ: такимъ образомъ, для того, чтобы постановленія договора замѣнили и отмѣнили дѣйствующіе законы, необходимо, чтобы договоръ, поскольку онъ затрагиваетъ дѣйствующее законодательство, былъ облеченъ въ форму закона, т. е., *необходимо, чтобы эта часть договора была одобрена и Госуд. Совѣтомъ, и Госуд. Думою*“ [2]).

Къ воззрѣніямъ этихъ лицъ примыкаетъ и д-ръ Пальме: „Insofern ein solcher Vertrag den Erlass eines neuen oder die *Aenderung oder Aufhebung eines geltenden Gesetzes* bedingt, muss nach Art. 96 и 94 die Zustimmung des Parlaments eingeholt werden“ [3]).

Толкованіе это, дѣйствительно, соотвѣтствуетъ буквальному смыслу статей 86 и 94 Основныхъ Законовъ, но цитированные авторы упускаютъ изъ виду одно обстоятельство, что это толкованіе *не соотвѣтствуетъ* буквальному *смыслу именно той статьи, которая регулируетъ данный вопросъ*, т. е., вышеприведенной статьи 13 Основныхъ Законовъ, опредѣленный и категорическій смыслъ которой отмѣчается изслѣдователями. Согласовать содержащееся въ ней правило со статьями 86 и 94 возможно не путемъ прямаго нарушенія ея смысла, а указаніемъ на то, что статья 13 содержитъ въ себѣ, въ дополненіе къ случаю, предусмотрѣнному статьей 94, еще одинъ случай отмѣны закона—именно путемъ Вы-

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 80.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 206.

[3]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 103.

сочайшаго акта при заключеніи международнаго договора. Подобное согласованіе этихъ статей тѣмъ болѣе необходимо, что международные договоры отнюдь не нуждаются для ихъ примѣненія въ томъ, чтобы ихъ обращали въ законы. Самостоятельная юридическая сила ихъ всегда признавалась въ русскомъ правѣ, внѣшнимъ выраженіемъ чего являлось помѣщеніе ихъ въ Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства и въ Полномъ Собраніи Законовъ Россійской Имперіи. Не говорю уже о томъ, что, если принять предложеніе указанныхъ авторовъ, одобреніе законодательныхъ палатъ потребовалось бы почти для каждаго договора, такъ какъ каждый, въ той или другой степени, касается и внутреннихъ порядковъ государства. Одобрять-же, т. е., ратифицировать договоры по частямъ, конечно, нельзя. Ратификація дается, или не дается относительно договора въ его цѣломъ. Словомъ, одно изъ полномочій Государя Императора, указанное въ статьѣ 13, принятіемъ толкованій гг. Шалланда и Лазаревскаго, было бы, несомнѣнно, сведено къ нулю.

Одну изъ *нелѣпостей*, которыя повлекла бы за собой эта практика, указываетъ и самъ проф. Шалландъ. „Иначе", говоритъ онъ, „дѣло обстоитъ у насъ съ договорами, влекущими за собой денежные расходы. Въ виду того, что всѣ такіе расходы могутъ быть отнесены къ той части бюджета, которая не подлежитъ разсмотрѣнію палатъ, заключеніе названныхъ договоровъ легко можетъ обойтись *безъ участія народного представительства*" [1]). Другими словами, именно въ томъ случаѣ, который, казалось бы, долженъ особенно интересовать палаты, въ дѣлѣ траты народныхъ средствъ, онѣ и должны, по словамъ проф. Шалланда, оставаться въ сторонѣ.

Одинъ изъ иностранныхъ толкователей русскаго государственнаго права г. Пальме выдвигаетъ еще одно ограниченіе права Государя Императора: „Friedensverträge, die mit einer *Gebietsabtretung* verbunden sind, bedürfen auf Grund des Art. der Zustimmung des Parlaments" [2]). Положеніе

---

1) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 80.

2) Palme, Die russische Verfassung..., S. 103.

это, однако, ничѣмъ имъ не обосновывается и доказать его совершенно невозможно.

Правильно изображается дѣйствующее право у г. Захарова: „Въ этой сферѣ *единая независимая самодержавная власть дѣйствуетъ единолично*, а не какъ часть дуалистическаго суверенитета, что мы можемъ видѣть въ цѣломъ рядѣ конституцій, по которымъ международные договоры должны быть представлены въ законодательныя палаты, т. е., говоря иначе, получить одобреніе со стороны обѣихъ частей государственнаго суверена: короля и палатъ. Вотъ, почему, нашей конституціи не извѣстно положеніе о разсмотрѣніи международныхъ договоровъ въ палатахъ, и какое либо ихъ вліяніе на направленіе международной политики, которою руководитъ самъ Монархъ непосредственно (ст. 12 и 13 Осн. Зак.“ [1]).

Внѣшнія сношенія для каждаго современнаго государства, а въ томъ числѣ и для Государства Русскаго, представляютъ *громадное, всеобъемлющее значеніе*. Въ международный оборотъ втягиваются нынѣ всѣ факторы внутренней жизни. Международный характеръ получаютъ всѣ стороны ея. Наука, искусство, торговля, промышленность, земледѣліе представляютъ собой и международный интересъ и требуютъ себѣ охраны въ міровомъ оборотѣ. Судьба каждаго государства зависитъ не только отъ событій и процессовъ его внутренней жизни, но и отъ общаго направленія его внѣшней политики и отъ явленій жизни международной. Международная политика можетъ нести государству благосостояніе, могущество, процвѣтаніе, славу и жизнь, и наоборотъ, она можетъ подкапывать благоденствіе государства и нести ему гибель и уничтоженіе. Въ этой области каждому государству грозятъ такія опасности и предстоятъ такія столкновенія, которыя превосходятъ все, происходящее въ жизни народной. И вотъ, вся эта область отношеній Русскаго Государства отнесена исключительно къ верховному управленію Государя Императора.

Объяснять полномочія Государя Императора въ этой области нельзя только тѣмъ соображеніемъ, что „веденіе международныхъ сношеній не допускаетъ гласнаго об-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 305.

сужденія и требуетъ непрерывной и преемственной дѣятельности государственныхъ органовъ". Широкія полномочія Государя Императора объясняются *особыми условіями, въ которыхъ живетъ Русское Государство.* Расположенное среди двухъ великихъ міровъ — европейскаго и азіатскаго— оно подвергается бо́льшимъ опасностямъ, чѣмъ какое либо другое. Оно должно вести такую сложную международную политику, представленія о которой не имѣютъ другія государства. При этихъ условіяхъ только Императорская Власть съ ея вѣковыми традиціями въ состояніи быть на высотѣ положенія.

Многіе указываютъ на *тѣсную связь между внѣшней жизнью Русскаго Государства и Царскою Властью.* „При возникновенія международныхъ осложненій, *наша единственная надежда и опора*—въ сильной Императорской власти" [1]). Самый *ростъ русскаго самодержавія* стоитъ, несомнѣнно, въ связи съ условіями международной жизни Россіи. „Постоянная опасность извнѣ была одною изъ главныхъ причинъ колоссальнаго развитія русскаго самодержавія" [2]). „Государство, которому постоянно угрожаетъ *опасность извнѣ* и которое поэтому должно напрягать всѣ свои силы для того, чтобы имѣть возможность всегда отразить нападеніе непріятеля, не можетъ обойтись безъ сильной центральной власти" [3]).

Только русскіе Самодержцы могли предпринять великую задачу—*собираніе Русской Земли*, задачу доселѣ невполнѣ исполненную. Вспомнимъ Галичину, Буковину и Угорскую Русь! Только они могли развернуть славянскій вопросъ во всю его широту и имъ однимъ принадлежитъ его рѣшеніе. Извѣстный русскій дѣятель въ области славянскихъ отношеній А. А. Башмаковъ совершенно вѣрно указываетъ на это.

Онъ видитъ „осуществленіе, черезъ формы нашей исторіи, не одной только русской судьбы, но и судьбы всего славянскаго міра. И въ этомъ своеобразномъ процессѣ развитія весь-

---

[1]) В. Д. Катковъ, Русская Рѣчь. 1912 г. № 1870.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 5.

[3]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 5.

ма важно, чтобы разслабляющее начало народовластія отнюдь не заслоняло собою того царственнаго образа, который наше племя носитъ въ глубинѣ славянскихъ сердецъ, хотя бы даже въ видѣ совершенно неосуществимой грезы, когда за очертаніями „Русскаго Царя"—предчувствуется обликъ *„славянскаго Императора"* [1]). „По завѣтамъ русской и славянской исторіи, намъ нужно, намъ необходимо имѣть во главѣ государства нерушимую Царскую Волю" [2]).

Послѣ всего сказаннаго понятно, что одна мысль о томъ, что руководство внѣшней политикой можетъ не быть въ рукахъ только Государя Императора, приводитъ многихъ въ смущеніе. Характерную рѣчь произнесъ на эту тему членъ 3 Государственной Думы В. А. Образцовъ:

„Не въ первый разъ потрясается до основанія царство наше, не въ первый разъ становится оно на край гибели отъ враговъ внѣшнихъ и внутреннихъ, но общимъ порывомъ религіознаго воодушевленія, установленіемъ единодержавія и утвержденіемъ самодержавія спасалась Русь, Самодержавный вѣнецъ и—Глава великаго царства нашего. Кто хочетъ поразить Главу, хочетъ поразить все тѣло. *Россія безъ Самодержавія будетъ великимъ трупомъ, который расклюютъ хищные коршуны.* Не даромъ въ то время, когда мы слышали крики „долой Самодержавіе", торжествующіе преждевременную побѣду враги наши кричали также „мы растопчемъ русскій народъ". Не даромъ въ то время, когда оскорблялись храмы наши, когда разстрѣливались и разрывались царскіе портреты, одновременно съ этимъ поднимались портреты Гирша и Ротшильда, и православный русскій народъ, какъ рабовъ, заставляли поклоняться имъ и кричали „вотъ цари наши и ваши". Господа, *поражая Самодержавіе, намъ готовятъ иноземное иго"* [3]).

---

[1]) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 47.

[2]) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 50.

[3]) Образцовъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 215.

ГЛАВА XI.

Императорская Фамилія и Министерство Двора.

Содержаніе.—Глава Императорской Фамиліи.—Преимущества членовъ ея.—Право измѣненія и дополненія Учрежденія о Императорской Фамиліи и другія правомочія Государя Императора.—Министерство Двора.—Вѣдомство Императрицы Маріи.

Государь Императоръ является Главою Царствующей Фамиліи. Въ нашихъ Основныхъ Законахъ мы читаемъ: „Царствующій Императоръ во всякомъ случаѣ почтенъ быть долженъ *Главою всей Императорской Фамиліи* и есть на всегдашнее время попечитель и покровитель оной“ [1]).

Власть, принадлежащая Государю Императору, какъ Главѣ Императорской Фамиліи, не есть частная или гражданская власть отца, супруга, или родоначальника. Монарху принадлежатъ, на основаніи Учрежденія о Императорской Фамиліи, такія полномочія, которыя вовсе не извѣстны гражданскому семейственному праву. Это—*власть публичная*; принадлежитъ она Государю, какъ Императору, покоится на Основныхъ Государственныхъ Законахъ и имѣетъ своей задачей обезпечить одинъ изъ важнѣйшихъ государственныхъ интересовъ, именно замѣщеніе Престола Всероссійскаго лицомъ, къ тому всесторонне пріуготовленнымъ.

Именно въ этихъ видахъ царствующая въ Россіи династія Романовыхъ получила особое устройство путемъ Основныхъ Законовъ. Учрежденіе о Императорской Фамиліи

---

[1]) Основные Законы, ст. 219.

издано въ 1797 г., въ 1886 г. было пересмотрѣно, а въ настоящее время составляетъ раздѣлъ второй *Свода Основныхъ Государственныхъ Законовъ.* Учрежденіе Императорской Фамиліи опредѣляетъ юридическое положеніе членовъ ея и права Государя Императора по отношенію къ нимъ.

Государь Императоръ почитается Главою Императорской Фамиліи не потому, что онъ является старѣйшимъ въ родѣ, а именно какъ Всероссійскій Императоръ, не въ силу принадлежащей ему нѣкоей родовой власти, а *въ силу власти императорской.* На это опредѣленно указываютъ Основные Законы. Мы видѣли уже, что статья 219 постановляетъ: „Царствующій Императоръ во всякомъ случаѣ почтенъ быть долженъ Главою всей Императорской Фамиліи". Здѣсь говорится именно „во всякомъ случаѣ", т. е., независимо отъ его родоваго положенія именно въ Царствующемъ Домѣ. Поэтому, врядъ-ли можно вполнѣ согласиться со слѣдующими мнѣніями профессоровъ Градовскаго и Сокольскаго.

Проф. Градовскій: „Прерогативы, дарованныя закономъ Царствующему Дому, не только не ослабляютъ вѣрноподданническихъ обязанностей его членовъ по отношенію къ царствующему Императору, но даже усугубляютъ ихъ. Пользуясь различными преимуществами, какъ члены Императорскаго Дома, они обязываются особеннымъ повиновеніемъ и *преданностью къ Императору, Главѣ всей Фамиліи.* Такимъ образомъ, для каждаго члена Императорскаго Дома по отношенію къ Императору установляются обязанности двоякаго рода: какъ къ Самодержавному Государю, и какъ къ Главѣ дома" [1]).

Проф. Сокольскій: „Императоръ Всероссійскій является по отношенію къ членамъ своего дома 1) Самодержцемъ и Государемъ, и 2) Главою всей Императорской Фамиліи, попечителемъ и покровителемъ ея на всегдашнее время... Государь Императоръ пользуется относительно членовъ своего дома особою *родовою властью*" [2]). Если и можно говорить о родовой власти Государя

[1]) Градовскій, Начала..., I, стр. 191.

[2]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 128.

Императора, то лишь, какъ о власти, производной отъ императорской, а никакъ не самостоятельной, которую можно было бы поставить рядомъ съ императорской.

Въ виду того, что каждому члену Царствующаго Дома можетъ достаться, на основаніи законовъ о престолонаслѣдіи, Всероссійскій Престолъ, члены династіи пользуются такими *правами и преимуществами*, которыхъ не имѣютъ остальные подданные. Преимущественное положеніе ихъ однообразно толкуется изслѣдователями.

Проф. Градовскій: „Преимущества Монарха распространяются и на лицъ, связанныхъ съ Нимъ семейными и родственными узами. Эти лица составляютъ въ государствѣ особенный привилегированный классъ, преимущества котораго обусловливаются или а) тѣмъ, что его члены, при извѣстныхъ условіяхъ, *могутъ быть призваны къ наслѣдованію престола*, или б) тѣмъ, что они связаны бракомъ съ лицами, имѣющими право на престолъ. Вся совокупность этихъ лицъ, съ точки зрѣнія ихъ правъ и обязанностей, представляетъ одно цѣлое, одинъ Царствующій Домъ (Императорскую Фамилію)“ [1]).

Проф. Коркуновъ: „Вслѣдствіе родства ихъ съ Императоромъ и принадлежности имъ *правъ престолонаслѣдія*, всѣ члены Императорской Фамиліи пользуются особенными преимуществами и въ отношеніи къ нимъ установлены нѣкоторыя изъятія изъ общихъ гражданскихъ законовъ. Преимущества заключаются въ правѣ на титулъ, на гербъ, на ордена, на содержаніе, въ установленіи усиленной уголовной репрессіи всякихъ преступныхъ посягательствъ противъ нихъ“ [2]).

Проф. В. В. Ивановскій: „Существованіе Императорскаго Дома, какъ особаго института, объясняется, по преимуществу, наслѣдственнымъ характеромъ монархической власти, благодаря которому каждое лицо, находящееся въ кровномъ родствѣ съ Императоромъ, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ имѣть *право на занятіе престола*“ [3]).

Въ этомъ отношеніи ничего особеннаго, по сравненію

---

1) Градовскій, Начала..., т. I, стр. 183.

2) Коркуновъ, Русское Государственное Право.., I, стр. 257.

3) Ивановскій, Учебникъ..., 2 изд., стр. 396.

съ правомъ другихъ монархическихъ государствъ, наше право собой не представляетъ. Проф. Шалландъ: „Лица, стоящія въ кровномъ родствѣ съ царствующимъ монархомъ и образующія династію, *законодательствами всѣхъ странъ надѣляются* извѣстными правами и привилегіями, создающими для нихъ особенное положеніе по сравненію съ остальными подданными" [1]).

Проф. Сокольскій: „Основаніемъ привилегій членовъ царствующихъ династій служитъ ихъ близость по крови къ монарху и то обстоятельство, что монархъ постоянно *исходитъ изъ ихъ среды*" [2]). Основныя полномочія Государя Императора состоятъ въ слѣдующемъ:

Учрежденіе Императорской Фамиліи измѣняется и дополняется въ порядкѣ *Высочайшихъ указовъ*. „Учрежденіе Императорской Фамиліи (ст. 126—223 и приложенія II—IV и VI), сохраняя силу Законовъ Основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ, если измѣненія и дополненія сего Учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода" [3]).

Въ то-же самое время и измѣненія кредитовъ на Императорскую Фамилію, вызываемыя происшедшими въ ней измѣненіями и обусловленныя статьями Учрежденія объ Императорской Фамиліи, не подлежатъ обсужденію въ общемъ законодательномъ порядкѣ. „Кредиты *на расходы Министерства Императорскаго Двора*, вмѣстѣ съ состоящими въ вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій по государственной росписи на 1906 годъ, обсужденію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы не подлежатъ. Равнымъ образомъ не подлежатъ ихъ обсужденію такія измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются

---

1) Шалландъ, Русское Государственное право, стр. 84.

2) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 126.

3) Основные Законы, ст. 125.

постановленіями *Учрежденія о Императорской Фамиліи,* соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ" [1]).

„Право распоряженія государственной властью принадлежитъ только царствующему Императору. Всѣ другіе члены Императорскаго Дома—*Его подданные* (Учрежд. Имп. Фам., ст. 95)" [2]), но въ силу статьи 219 всѣ они состоятъ подъ Его всегдашнимъ *попечительствомъ и покровительствомъ*. Что касается неполноправныхъ, въ виду ихъ возраста, лицъ, то до совершеннолѣтія особы обоего пола, въ случаѣ кончины ихъ родителей, состоять подъ опекой [3]). Если опекунъ не назначенъ отцомъ или матерью несовершеннолѣтняго, онъ назначается Государемъ Императоромъ [4]). По достиженіи 20-ти лѣтняго возраста, члены Императорскаго Дома могутъ сами завѣдывать своими дѣлами, но подъ наблюденіемъ попечителя [5]), назначаемаго Государемъ Императоромъ [6]). Попечительство прекращается по достиженіи лицомъ, ему подлежащимъ, 25-ти лѣтняго возраста. Особое попечительство и покровительство по отношенію къ лицамъ Императорской фамиліи вытекаетъ, несомнѣнно, изъ соображеній не частноправоваго, а публичноправоваго характера.

„Каждый Членъ Императорскаго Дома обязуется къ лицу Царствующаго, яко къ Главѣ Дома и Самодержцу, совершеннымъ почтеніемъ, повиновеніемъ, послушаніемъ и подданствомъ" [7]). „При достиженіи совершеннолѣтія лицами обоего пола, по крови къ Императорскому Дому принадлежащими, они приносятъ, по Высочайше установленнымъ церемоніаламъ, торжественную присягу, какъ въ вѣрности царствующему Государю и отечеству, такъ равно

---

1) Основные Законы, статья 115.

2) Коркуновъ Русское Государственное право, I, стр. 257.

3) Основные Законы, ст. 199.

4) Основные Законы, ст. 291.

5) Основные Законы, ст. 203.

6) Основные Законы. ст. 204.

7) Основные Законы, ст. 220.

въ соблюденіи права наслѣдства и установленнаго фамильнаго распорядка. Лица мужескаго пола, достигнувшія совершеннолѣтія, вмѣстѣ съ сею присягою, приносятъ присягу на вѣрность службы; но самая служба считается имъ съ шестнадцатилѣтняго возраста“ [1]). Здѣсь нельзя не отмѣтить рѣдкій случай присяги въ вѣрности не только Государю Императору, но и *отечеству*.

„Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ монаршей“ [2]). Послѣднее постановленіе толкуется нерѣдко въ смыслѣ предоставленія Государю Императору *судебной власти* по отношенію къ членамъ Императорскаго Дома.

Проф. Энгельманъ: „Der Kaiser ist *Richter* in allen persönlichen Sachen der Glieder des Kaiserhauses“ [3]).

Г. Захаровъ: „Монархъ имѣетъ право наложить непосредственно *наказаніе* на членовъ Императорскаго Дома за неповиновеніе, согласно ст. 222 Осн. Зак.“ [4]).

Дѣйствительно, тяжелыя кары, которыя могутъ упасть, въ силу этой статьи, на члена Императорскаго Дома, обычно налагаются лишь судебнымъ порядкомъ. Право Монарха налагать ихъ возводится въ этой статьѣ ко власти его, какъ, Императора и неограниченнаго Самодержца, *сосредоточивающаго въ своихъ рукахъ всю государственную власть*, въ томъ числѣ и судебную. Поэтому, дѣйствительно, есть основаніе относить это полномочіе Государя Императора съ его судебнымъ правамъ.

„Государю Императору, какъ Главѣ Императорскаго Дома, принадлежатъ, согласно Учрежденію о Императорской Фамиліи, распо-

---

[1]) Основные Законы, ст. 206.

[2]) Основные Законы, ст. 222.

[3]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 19.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 148.

ряженія по *имуществамъ удѣльнымъ*" [1]). „Государь Императоръ издаетъ непосредственно указы и повелѣнія, какъ въ отношеніи имуществъ, личную Его собственность составляющихъ, такъ равно въ отношеніи имуществъ, именуемыхъ государевыми, кои, всегда принадлежа Царствующему Императору, не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія. Какъ тѣ, такъ и другія имущества не подчиняются платежу налоговъ и сборовъ" [2]).

Кромѣ этого, Государю Императору принадлежатъ и другія, опредѣленно оговоренныя, полномочія относительно членовъ Царствующаго Дома. Такъ, „относительно имѣній дворцовыхъ и родовыхъ наслѣдственныхъ, духовное завѣщаніе можетъ быть признано въ полной силѣ тогда токмо, когда оное при жизни завѣщателя Высочайше конфирмовано. Буде-же оно не утверждено самимъ Государемъ, то имѣнія сего рода входятъ въ число тѣхъ, кои безъ всякаго завѣщанія остались" [3]). „Когда *завѣщаніе* умершаго не было утверждено при жизни его самимъ Императоромъ, или завѣщанія таковаго вовсе не окажется, то попеченіе надъ оставшимся его поколѣніемъ принимаетъ Императоръ на себя" [4]).

Далѣе „на *бракъ* каждаго лица Императорскаго Дома необходимо соизволеніе царствующаго Императора, и бракъ, безъ соизволенія сего совершенный, законнымъ не признается" [5]). „Бракъ расторгается по положенію Святѣйшаго Синода, съ утвержденія Императора" [6]). Лица Импера-

---

[1]) Основные Законы, ст. 21.

[2]) Основные Законы, ст. 20.

[3]) Основные Законы, ст. 213.

[4]) Основные Законы, ст. 201.

[5]) Основные Законы, ст. 183.

[6]) Основные Законы, ст. 195.

торской Фамиліи должны испрашивать дозволенія Государя Императора *на отлучку въ чужіе края* [1]). О всѣхъ главнѣйшихъ событіяхъ въ Императорской Фамиліи доводится до всеобщаго свѣдѣнія путемъ Высочайшихъ манифестовъ и пр.

Въ связи съ изложенными правомочіями Государя Императора относительно Царствующаго Дома, исключительно Государемъ Императоромъ. опредѣляются устройство состоящихъ въ вѣдѣніи министра Императорскаго Двора учрежденій и установленій, равно какъ порядокъ управленія оными" [2]). Такимъ образомъ, *Министерство Двора* всецѣло изъято изъ подчиненія общему законодательству. Кредиты на расходы Министерства Двора въ размѣрѣ 16.359.595 руб. вносятся въ бюджетъ, согласно ассигнованію 1906 г., и не подлежатъ обсужденію со стороны законодательныхъ установленій.

Наконецъ, здѣсь-же слѣдуетъ упомянуть, что *Вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи* сохранило свое прежнее устройство и самостоятельность въ области законодательства и администраціи, особый бюджетъ, не подлежащій вѣдѣнію общихъ законодательныхъ установленій и утверждаемый въ порядкѣ верховнаго управленія ежегодно 1 января Государемъ Императоромъ по докладу главноуправляющаго.

Стоящій во главѣ вѣдомства *Опекунскій Совѣтъ* является *совѣщательнымъ органомъ* верховнаго управленія, пользующимся полной самостоятельностью какъ въ распоряженіи средствами, доходами и принадлежащими ему по закону монополіями (изданіе игральныхъ картъ), такъ и въ установленіи внутренняго распорядка въ учрежденіяхъ вѣдомства. Подчиняется онъ Высочайшимъ повелѣніямъ какъ Государя Императора, такъ и Государыни Императрицы. Послѣднее обстоятельство составляетъ его особенность, нигдѣ болѣе не встрѣчающуюся.

---

[1]) Основные Законы, ст. 202.

[2]) Основные Законы, ст. 21.

ГЛАВА XII.

Государственные установленія и служащіе.

Содержаніе.—Статья 11 Основныхъ Законовъ.—Полномочія Государя Императора по отношенію къ судебнымъ мѣстамъ и законодательнымъ установленіямъ. — Служебное верховенство.—Назначеніе служащихъ.—Выборныя должности.—Министры. — Присяга вѣрности.—Статья 18. — Ввѣренная власть.—Руководство и надзоръ.—Административныя взысканія.—Судебная отвѣтственность. — Отвѣтственность народныхъ представителей.—Отвѣтственность министровъ.

Одна изъ главнѣйшихъ статей, посвященныхъ верховному управленію, несомнѣнно, статья 11 Основныхъ Законовъ. Статья эта такова: „Государь Императоръ, *въ порядкѣ верховнаго управленія*, издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, *указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія*, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ“. Вторая часть этой статьи, именно говорящая о повелѣніяхъ, необходимыхъ для исполненія законовъ, была уже предметомъ изученія [1]). Здѣсь мы должны остановиться на разсмотрѣніи первой части, объ указахъ.

Статья 11 постановляетъ, что Государь Императоръ оставляетъ за собой право Высочайшими указами опредѣлять *устройство всѣхъ государственныхъ установленій*. Права Его въ этомъ отношеніи ничѣмъ не ограничены. Они

---

[1]) См. выше, глава VI. „Власть административная“, стр. 87 и сл.

распространяются, несомнѣнно, и на органы центральнаго государственнаго управленія, и на мѣстную администрацію, въ томъ числѣ мѣстное самоуправленіе, и на суды. Выраженіе „различныя“ означаетъ, конечно, всякія, или всѣ. Выраженіе „управленіе“ надо понимать, конечно, въ томъ смыслѣ, какой ему придаетъ статья 10, къ каковой статьѣ статья 11 составляетъ какъ бы естественное добавленіе, т. е., въ смыслѣ всей государственной дѣятельности вообще [1]). При такомъ пониманіи,—единственно вѣрномъ,—организаціонная власть Государя Императора распространится, конечно, и на законодательныя установленія, потому что и они являются частями государственнаго управленія, служа органами одного изъ главныхъ видовъ его: законодательства.

Въ отношеніи администраціи организаціонная власть Государя Императора, въ своей сущности, ничего необычнаго не представляетъ. „По общему правилу, во всѣхъ конституціонныхъ странахъ за главою государства признается право своею одиноличною властью, безъ участія народнаго представительства, издавать распоряженія относительно созданія новыхъ должностей и даже цѣлыхъ административныхъ установленій, а также опредѣлять кругъ ихъ вѣдомства и порядокъ дѣлопроизводства. Кромѣ того, за монархомъ, какъ за главою администраціи, признается право своими распоряженіями направлять дѣятельность *правительственныхъ установленій*, разъяснять имъ смыслъ существующихъ (и въ особенности вновь изданныхъ) узаконеній, опредѣлять порядокъ осуществленія тѣхъ или иныхъ задачъ, возложенныхъ на администрацію дѣйствующими законами“ [2]).

Она идетъ дальше того, что обычно наблюдается въ конституціонныхъ государствахъ, лишь что касается полномочій Государя Императора относительно судовъ и, конечно, законодательныхъ установленій. Въ другихъ государствахъ, „что касается организаціи судовъ и порядка ихъ дѣлопро-

---

[1]) См. выше, глава 1 „Полнота государственной власти“, стр. 1—7.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 176.

изводства, то тутъ всѣ подробности признаются подлежащими опредѣленію не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Независимость суда приводитъ къ тому, что всякія разъясненія дѣйствующихъ законовъ, полученныя отъ монарха, или указанія о томъ, какъ слѣдуетъ разрѣшать тѣ или иныя дѣла, были бы *для судовъ безусловно необязательными*" [1]). Въ этомъ случаѣ уклоненіе статьи 11 Основныхъ Законовъ отъ обычной практики конституціонныхъ государствъ не представляется, впрочемъ, столь знаменательнымъ, какъ распространеніе содержащихся въ ней полномочій Государя Императора на законодательныя установленія. Послѣднее, однако, не подлежитъ сомнѣнію.

Кромѣ статьи 11 и тѣхъ общихъ данныхъ объ учредительной власти, которыя будутъ изложены дальше [2]), мы имѣемъ и спеціальное, относящееся сюда, изъявленіе права. Именно, манифестъ 6 августа 1905 г. опредѣленно провозглашаетъ слѣдующее: „*Мы сохраняемъ всецѣло за Собою заботу о дальнѣйшемъ усовершенствованіи Учрежденія Государственной Думы* и, когда жизнь сама укажетъ необходимость тѣхъ измѣненій въ ея Учрежденіи, кои удовлетворяли бы вполнѣ потребностямъ времени и быту государственному, не преминемъ дать по сему предмету соотвѣтственныя въ свое время указанія". Ст. 87 Основныхъ Законовъ къ сему добавляетъ также, что измѣненія въ Учрежденіи Государственной Думы не могутъ быть проводимы и въ порядкѣ, въ этой статьѣ предусмотрѣнномъ, т. е., въ формѣ временныхъ законовъ, обязательно вносимыхъ при наступленіи извѣстнаго срока въ законодательныя установленія [3]). Мы встрѣтимъ въ дальнѣйшемъ мотивированное ученіе, что верховная власть Государя Императора распространяется и на народное представительство, и на его членовъ, а пока замѣтимъ лишь слѣдующее:

Все сказанное находится въ полномъ согласіи съ установленными въ первыхъ главахъ этого очерка основными началами русскаго государственнаго строя, въ со-

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 176.

2) См. очеркъ II, „Законъ и указъ".

3) Подробности см. ниже, очеркъ II, „Законъ и указъ".

гласіи съ такъ называемымъ монархическимъ принципомъ. „Монархическій принципъ исключаетъ собою начало раздѣленія власти, т. е., сосуществованія рядомъ съ монархомъ учрежденія, которое самостоятельно отправляло бы функцію верховной власти въ области, отмежеванной ему закономъ. Всѣ государственныя учрежденія, не исключая и *народнаго представительства*, должны быть, такъ или иначе, *подчинены монарху* и въ томъ или другомъ смыслѣ зависѣть отъ него“ [1]).

„Если монарху принадлежитъ вся полнота власти по собственному праву, то народное представительство никоимъ образомъ не можетъ быть сноситѣлемъ государственной власти, а лишь *учрежденіемъ, подчиненнымъ монарху*, черпающимъ свои полномочія въ монархѣ и отправляющимъ извѣстныя функціи государственной власти въ предѣлахъ, монархомъ установленныхъ“ [2]). Такъ дѣло обстоитъ вообще.

Именно въ этомъ выражается отношеніе и русскихъ законодательныхъ установленій къ Императорской Власти. Онѣ стоятъ подъ ней, а не рядомъ съ ней. Таково заключеніе и г. Шлезингера: „Die russische Volksvertretung ist kein Staatsorgan neben dem Zaren, sondern *unter Ihm.* Sie verhandelt mit Ihm nicht als gleichberechtigte Partei in den Formen des Vertrages, sondern sie erfällt nur die ihr zugewiesene staatsrechtliche Aufgabe“ [3]).

Въ виду изложеннаго совершенно невозможно относить статью 11 къ дѣйствіямъ лишь исполнительной власти, хотя и Верховной. Вполнѣ ошибочно г. Калантаровъ считаетъ указы, о которыхъ говоритъ статья 11, административными распоряженіями (*Verwaltungsverordnungen*). Онъ говоритъ о нихъ слѣдующее: „Dies ist die Kategorie von Verordnungen welche sich ausschliesslich im Wirkungskreise und Organismus der Verwaltung bewegen. Ihren Gegenstand bildet sowohl *die Tätigkeit wie auch die Organisation der Verwaltungsbehörden*; sie stellen, wie die Gesetze, allgemeine Normen auf, und sind auch ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung zulässig; die gelten-

---

1) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 19—20.

2) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 25.

3) Schlesinger, Die Verfassungsreform... S. 422.

den Gesetze sind ihre einzigen Schranken. So besagt Art. 11 Abs. 1 der Grundgesetze positiv: „Der Kaiser erlässt im Wege der obersten Verwaltung, um die verschiedenen Teile der Staatsverwaltung zu organisieren und in Tätigkeit zu versetzen, Verordnungen, einstimmend mit den Gesetzen.“ (Demgemäss ist das Recht auf Verordnungen, welche die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung regeln, dem Kaiser grundsätzlich zuerkannt. Selbstverständlich können diese Verordnungen nur Normen aufstellen, die den Wirkungskreis der Verwaltung als solche nicht überschreiten). Insoweit Normen nicht nur „Interna von Amt und Dienst“ regeln, sondern dieses Gebiet überschreiten, und Rechte und Pflichten der Staatsbürger betreffen, stellen sie Rechtssätze dar und sind prinzipiell Gegenstand der Législative“ [1]). Мы уже знаемъ, что выраженіе русскаго законодательства „управленіе“ никакъ нельзя переводить на нѣмецкій языкъ словомъ „Verwaltung“. Государственное управленіе есть вся вообще дѣятельность русской государственной власти, а указы по ст. 11—источникъ права.

Въ русской литературѣ дѣлаются, однако, попытки свести принадлежащія, на основаніи статьи 11, Государю Императору права, даже по сравненію съ тѣмъ, что принадлежитъ не только королямъ, но и президентамъ республикъ, *до ничтожнаго minimum*'а, почти до нуля. Приэтомъ прибѣгаютъ, какъ и всегда, къ толкованіямъ, которыя должно считать, по меньшей мѣрѣ, натянутыми. У приватъ-доцента Лазаревскаго находимъ слѣдующія интересныя, но не убѣдительныя, соображенія:

„*Трафаретная формула*, переписанная въ Основные Законы изъ западныхъ конституцій, а именно, что Государь „издаетъ указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ“, безусловно *не соотвѣтствуетъ принятой терминологіи* русскаго законодательства, и потому эту формулу, самое по себѣ крайне неудобно редактированную, трудно передать въ какихъ либо точныхъ терминахъ дѣйствовавша-

1) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung... S. 78.

го русскаго права. Съ одной стороны, изъ этой формулы можно было бы вывести, что устройство различныхъ частей государственнаго управленія есть дѣло верховнаго управленія, т. е., что всѣмъ постановленіямъ въ этой области сообщена сила административныхъ актовъ; но съ другой стороны, въ этой формулѣ говорится объ изданіи указовъ по разсматриваемымъ вопросамъ „въ соотвѣтствіе съ законами“, т. е. въ этой области предполагаются и законодательныя постановленія, въ соотвѣтствіи съ которыми дѣйствуетъ Государь.

„Предоставленныя Государю права не исключаютъ возможности существованія законовъ по всѣмъ вопросамъ устройства различныхъ частей общаго государственнаго управленія, въ этомъ можно убѣдиться изъ сопоставленія статьи 11-ой со статьею 21 тѣхъ-же Осн. Зак., согласно которой Государемъ опредѣляются устройство состоящихъ въ вѣдѣніи „министра Императорскаго Двора учрежденій и установленій, равно какъ порядокъ управленія оными“. Такъ какъ Министерство Двора находится вообще въ болѣе тѣсномъ отношеніи къ Государю, чѣмъ всѣ остальныя министерства, то если бы право опредѣлять какъ устройство отдѣльныхъ учрежденій всѣхъ министерствъ, такъ и порядокъ управленія ими, заключалось уже въ ст. 11 Осн. Зак., то этого *незачѣмъ было бы повторять* относительно Министерства Двора. Такимъ образомъ, коль скоро относительно Министерства Двора Государю предоставлено право опредѣлять устройство отдѣльныхъ учрежденій и порядокъ управленія ими, то значитъ этого права Государю общимъ образомъ по отношенію ко всѣмъ вообще государственнымъ установленіямъ въ томъ-же самомъ объемѣ не предоставлено.

„Различіе объема правъ, предоставленныхъ Государю по отношенію къ общему государственному управленію и по отношенію къ Министерству Императорскаго Двора, характеризуется тѣмъ, что въ ст. 11, имѣющей общій характеръ, говорится, что Государь „издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія“, а въ ст. 21 Осн. Зак., относящейся къ Министерству Имп. Двора, этихъ словъ о соотвѣтствіи съ законами нѣтъ. Отсюда, по-

видимому, надо заключить, что по общему государственному управленію Государь можетъ издавать указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія лишь въ соотвѣтствіи съ законами, т. е., что эти указы не должны противорѣчить законамъ, не *могутъ перерѣшать того, что такъ или иначе закономъ уже установлено. Такимъ образомъ, эти указы могутъ касаться только вопросовъ, закономъ не регулированныхъ.* По отношенію же къ Министерству Имп. Двора, гдѣ оговорки о „соотвѣтствіи съ законами“ нѣтъ, Государю принадлежитъ власть своими указами разрѣшать и тѣ вопросы относительно устройства и приведенія въ дѣйствія разныхъ установленій, которые теперь такъ или иначе разрѣшены актами, согласно дѣйствовавшимъ законамъ, признававшимися актами законодательными.

„Такимъ образомъ, по отношенію къ государственнымъ учрежденіямъ вообще, статья 11 Осн. Зак. не перевела всѣхъ постановленій дѣйствующаго законодательства въ разрядъ актовъ административныхъ и, если въ чемъ либо и расширила сферу дѣйствія актовъ правительственнаго характера на счетъ сферы дѣйствія актовъ законодательныхъ, то лишь въ томъ отношеніи, что она установила возможность изданія въ порядкѣ верховнаго управленія указовъ, опредѣляющихъ такія *подробности въ устройствѣ государственныхъ учрежденій*, которыя, согласно существовавшей практикѣ, должны были бы опредѣляться въ порядкѣ законодательномъ, но относительно которыхъ закона не издано. Въ настоящее время, когда большинство вопросовъ организаціи существующихъ административныхъ установленій опредѣлено (по крайней мѣрѣ въ основныхъ существенныхъ чертахъ) въ законодательномъ порядкѣ, это право Государя можетъ имѣть сравнительно узкую сферу примѣненія. Судя по примѣру западныхъ державъ, надо думать, что эта сфера должна будетъ, съ теченіемъ времени, постепенно расширяться“ [1]).

По поводу этихъ замѣчаній слѣдуетъ указать: 1) Что *терминологія* статьи 11 есть именно *обычная* терминологія рус-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 178—180.

скаго Свода, въ особенности надо сказать это относительно выраженій: „управленіе“ и „верховное управленіе“, и если понимать ихъ въ обычномъ ихъ значеніи, то никакого затрудненія статья эта не представитъ.

2) Что оговорка „въ соотвѣтствіи съ законами“ отнюдь не можетъ быть понимаема въ смыслѣ указанія на появленіе какихъ-то будущихъ законовъ, опредѣляющихъ устройство различныхъ частей государственнаго управленія. Гораздо больше основанія приписывать ей указаніе: а) на законы, предоставляющіе Государю Императору верховныя полномочія въ области управленія, объ устройствѣ частей котораго идетъ рѣчь, и, *прежде всего, на статью 10 Основныхъ Законовъ*, провозглашающую, что „власть управленія во всемъ объемѣ принадлежитъ Государю Императору“, что „въ дѣлахъ управленія подчиненнаго подлежащія мѣста и лица дѣйствуютъ по Его повелѣніямъ“ и пр.; б) на статью 152 т. I ч. II. Учрежденій Министерствъ, изд. 1892 г., гласящую, что „въ порядкѣ государственныхъ силъ, министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“; наконецъ, в) на тѣ законы, которые уже регламентируютъ отношенія, о которыхъ въ данномъ случаѣ идетъ рѣчь. На послѣднюю сторону дѣла — указываетъ, между прочимъ, и г. Захаровъ. Цитируемъ его, прервавъ наши замѣчанія:

„Учрежденія, какъ участвующія въ верховномъ управленіи, такъ и входящія со всеподданнѣйшими докладами объ утвержденіи извѣстной мѣры, въ порядкѣ верховнаго управленія, не могутъ подносить на утвержденіе Государя въ надеждѣ покрыть Его безотвѣтственностью и Его выраженіемъ своего неограниченнаго волеизъявленія предположенія, или относящіяся къ мѣрамъ, принимаемымъ въ законодательномъ порядкѣ, или противорѣчащія законодательной мѣрѣ, на которую Верховная Власть дала свою санкцію, т. е., говоря нѣсколько иными словами, тутъ подчеркивается *тотъ-же принципъ, который былъ изложенъ въ ст. 161 Учрежд. Мин., касательно одного Гос. Совѣта*, а нынѣ, по новой ея редакціи, относится къ обѣимъ палатамъ: „Никакое положеніе или дѣло, подлежащее предварительному

разсмотрѣнію и одобренію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, на основаніи ихъ учрежденій, не представляется Его Императорскому Величеству помимо Совѣта и Думы" [1]). Возвращаемся къ нашимъ замѣчаніямъ.

3) Что предполагать, будто, при дѣйствіи въ этой области указа, всѣмъ постановленіямъ должна быть *сообщена сила административныхъ актовъ*, нѣтъ рѣшительно никакого основанія, такъ какъ Высочайшій указъ есть отнюдь не административный актъ, а такой-же верховный источникъ русскаго права, какъ и законъ.

4) Что упоминаніе въ Основныхъ Законахъ особо Министерства Двора и наличность въ нихъ рядомъ съ 11 статьей, имѣющей общій характеръ, еще статьи 21, говорящей о Министерствѣ Двора, а равно отсутствіе въ послѣдней статьѣ оговорки „въ соотвѣтствіи съ законами", также рѣшительно ничего не доказываютъ. О Министерствѣ Двора упоминается въ виду того, что въ статьѣ 21 говорится *о матеріяхъ близкихъ къ нему*: объ удѣлахъ Императорской Фамиліи, а указанная *оговорка* „въ соотвѣтствіи съ законами" *всегда и всюду предполагается*; вовсе не требуется, чтобы она была непремѣнно опредѣленно выражена. Отбросивъ-же всѣ разобранныя хитросплетенія г. Лазаревскаго, мы получаемъ тотъ простой и прямой смыслъ статьи 11, который былъ развитъ выше.

Противъ съуживанія полномочій Государя Императора, предусмотрѣнныхъ статьей 11, возражаетъ и г. Захаровъ. По его мнѣнію, статья 11 понимается прив.-д. Лазаревскимъ „нѣсколько узко и односторонне, какъ установленіе подробностей въ устройствѣ государственныхъ учрежденій. Статья эта говоритъ, на самомъ дѣлѣ, объ „устройствѣ и приведеніи въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія". Понятіе государственнаго управленія заключаетъ въ себѣ не одну лишь внутреннюю организацію государственныхъ учрежденій, но объемлетъ собой *совокупность дѣятельности всѣхъ спеціальныхъ органовъ управленія* не только съ внутренней ихъ стороны, но и со всѣми внѣшними проявленіями ими государственной воли. Всякое рас-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 224.

поряженіе органа власти, начиная отъ высшаго и кончая низшимъ, основывается на томъ, что онъ есть часть государственнаго упраьленія и пользуется предоставленной ему частицей власти, возрастающей въ прогрессивномъ порядкѣ, по мѣрѣ возвышенія іерархической подчиненности. Вся-же полнота этой власти или, какъ говоритъ ст. 10 Осн. Зак., „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору". И если низшіе органы власти силою обстоятельствъ должны бываютъ дѣйствовать въ интересахъ общаго блага, руководствуясь общимъ смысломъ закона, но не исключительно лишь однимъ шаблоннымъ примѣненіемъ законодательной нормы, то тѣмъ болѣе на высшихъ ступеняхъ власти бываетъ необходимо изданіе такихъ нормирующихъ жизненныя явленія постановленій, которыя, не идя въ разрѣзъ съ дѣйствіемъ закона, должны способствовать развитію жизни страны, преподавая общія указанія въ направленіи дѣятельности тѣхъ или иныхъ отраслей государственнаго управленія или устанавливая его порядокъ.

„Государственный механизмъ весьма сложенъ, и каждая сторона его дѣятельности стоитъ въ зависимости отъ другой, — вотъ почему его дѣйствія должны быть согласованы и, не противорѣча между собой, направлять свою дѣятельность на вопросы, которые нуждаются въ поддержкѣ и развитіи со стороны государства. Вотъ въ этомъ то смыслѣ— *въ смыслѣ верховнаго руководительства общимъ направленіемъ государственнаго управленія во всѣхъ его частяхъ*—и понимаетъ ст. 11 участіе въ дѣлахъ управленія Монарха, отъ котораго исходятъ, въ порядкѣ законодательства, тѣ законодательныя постановленія, которыя нормируютъ разъ навсегда жизненныя правоотношенія, а въ порядкѣ управленія вмѣстѣ съ разрѣшеніемъ извѣстныхъ конкретныхъ случаевъ—общія указанія на то направленіе, по которому должна прогрессивно идти жизнь государства, изыскивая пути, наиболѣе соотвѣтствующіе цѣли развитія его благосостоянія и мощи.

„Ст. 11 говоритъ объ нормахъ, издаваемыхъ въ соотвѣтствіи съ законами, она не говоритъ, что въ силу ея издаются распоряженія въ соотвѣтствіи съ закономъ, какъ конкретнымъ, спеціальнымъ велѣніемъ, приложимымъ къ одной ка-

тегоріи явленій, она прямо устанавливаетъ *возможность изданія въ порядкѣ управленія обязательныхъ нормъ съ матерьяльнымъ содержаніемъ закона*, поскольку эти нормы не идутъ въ разрѣзъ съ общими нормами существующихъ законовъ и ихъ принципами"[1]).

Въ замѣчаніяхъ этихъ много вѣрнаго. Авторъ справедливо выдвигаетъ впередъ общее верховное руководительство государственнымъ управленіемъ, принадлежащее Государю Императору, вмѣсто предоставляемаго Ему г. Лазаревскимъ права опредѣлять подробности устройства государственныхъ установленій. Ошибка г. Захарова лишь въ томъ, что онъ отодвинулъ на заднiй планъ спеціальное содержаніе статьи 11, говорящей именно объ устройствѣ разныхъ частей управленія, а не о чемъ либо иномъ. Изъ статьи 11 надо умѣть извлечь именно тѣ спеціальныя поученія, которыя въ ней содержатся по отношенію къ государственнымъ установленіямъ и ихъ служащимъ. Ближе къ дѣйствительному содержанію статьи 10 авторъ тогда, когда говоритъ: „Ст. 11 въ первой своей части есть осуществленіе словъ Сперанскаго „Власть Верховная *правитъ установленіями*"; сюда могутъ относиться разнообразныя по своему характеру дѣла, устанавливающія порядокъ дѣйствія учрежденій, ихъ положенія и подчиненность". Однако и здѣсь не выдвигаются организаціонныя права Монарха.

Далѣе, согласно статьѣ 11 Государь Императоръ удерживаетъ за собою право *приводить въ дѣйствіе* всѣ части государственнаго управленія. Въ силу этой статьи Ему подчинена въ порядкѣ верховнаго управленія вся *великая армія россійскаго чиновничества*, всѣ вообще лица, состоящія на государственной и общественной службѣ. „Государю, такимъ образомъ, принадлежитъ *служебное верховенство*, (Dienstherrschaft): онъ верховный Глава всѣхъ государственныхъ агентовъ, которые обязаны ему вѣрностью"[3]). Служебное верховенство носитъ названіе также „верховнаго должностнаго права (Amtshoheit), по которому монархъ явля-

---

[1]) Захаровъ, Система.., стр. 222—223.

[3]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 81.

ется источникомъ всякой должностной власти въ государствѣ“ [1]) Обратимся къ нѣкоторымъ подробностямъ дѣйствующаго русскаго права.

„Государь Императоръ *назначаетъ и увольняетъ предсѣдателя Совѣта Министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями*, а также прочихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія“ [2]). Высочайшимъ приказомъ Государь Императоръ или назначаетъ служащихъ непосредственно, или только утверждаетъ въ должности представленныхъ ему лицъ. На низшія должности назначеніе имѣетъ мѣсто усмотрѣніемъ начальства, уполномоченнаго на то Государемъ Императоромъ. Тѣмъ-же порядкомъ, какъ назначеніе, происходитъ и увольненіе отъ должности.

Назначеніе на должность *непосредственно властью Государя Императора* въ русскомъ правѣ встрѣчается очень рѣдко. „Въ Россіи назначеніе на должность властью Государя Императора не только не есть общее правило, какъ можно было бы думать по ст. 17 Осн. Зак. изд. 1906 года, но, наоборотъ, рѣдкая привилегія, *особая почетная привилегія* нѣкоторыхъ должностей. На основаніи дѣйствующихъ законовъ можно составить исчерпывающій списокъ должностей, относительно которыхъ въ законѣ опредѣленно указано, что онѣ замѣщаются по Высочайшему назначенію, и, конечно, была бы тщетною всякая попытка составить перечень тѣхъ должностей, которыя замѣщаются инымъ путемъ. Эта статья не можетъ даже толковаться и въ томъ смыслѣ, что всѣ тѣ должности, которыя замѣщаются по назначенію какою либо иною властью, должны быть точно указаны въ законѣ, и что Государь назначаетъ на всѣ тѣ должности (хотя бы и немногочисленныя), относительно которыхъ не установлено, кто именно на нихъ назначаетъ. Въ законѣ указывается и подчеркивается именно Высочайшее назначеніе на данную должность“ [3]). Приведетъ справку:

---

1) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 94.

2) Основные Законы, ст. 17.

3) Лазаревскій, Лекціи., I, стр. 181.

„Если обратиться къ дѣйствующему законодательству, то, суммируя отдѣльныя постановленія, можно установить, что на дѣлѣ Государь назначаетъ на всѣ должности, положенныя *въ первыхъ четырехъ классахъ*, и на нѣкоторыя должности, положенныя *въ пятомъ классѣ*. При этомъ на должности первыхъ трехъ классовъ онъ назначаетъ какъ бы непосредственно, а на должности четвертаго и пятаго класса —по представленію надлежащаго министра. Впрочемъ, постановленія закона о непосредственномъ избраніи Государемъ назначаемаго должностнаго лица при громадности нашей административной машины не можетъ имѣть практическаго значенія“ [1]). На дѣлѣ, въ виду большаго числа лицъ, состоящихъ на государственной службѣ даже въ высшихъ должностяхъ, и эти должности обычно замѣщаются у насъ по представленію соотвѣтствующихъ министровъ.

Верховной властью назначаются и органы высшей администраціи *Православной Церкви*. Таково-же, въ общемъ, отношеніе и къ религіознымъ обществамъ неправославнымъ и даже нехристіанскимъ. „Дѣла церковныя христіанъ иностранныхъ исповѣданій и иновѣрцевъ въ Имперіи Россійской вѣдаются ихъ духовными властями и особенными правительствами, Верховною Властью къ сему предназначенными“ [2]). Такъ, римско-католическіе и армяно-грегоріанскіе епископы назначаются, въ сущности, при такомъ-же участіи царской власти, какъ и православные архіереи. Мусульманскіе муфтіи, раввины евреевъ-талмудистовъ и газаны караимовъ назначаются въ Россіи опять-таки правительствомъ.

Кромѣ должностей по назначенію, имѣются также выборныя должности. Было бы, однако, ошибкою думать, что Верховная Власть, въ видѣ общаго правила, остается при замѣщеніи должностей по выборамъ совершенно въ сторонѣ. Наоборотъ, надо скорѣе выдвинуть другое начало. „*Въ отношеніи личнаго состава органовъ* самоуправленія государству всегда предоставляется *нѣкоторая доля вліянія*:

---

1) Лазаревскій, Лекціи., I, стр. 181—182.

2) Основные Законы, ст. 68.

или въ формѣ назначенія или утвержденія должностныхъ лицъ самоуправленія, или въ формѣ включенія въ составъ органовъ самоуправленія членовъ отъ правительства, или въ формѣ права распускать до истеченія срока полномочій мѣстныя выборныя собранія, назначая новые выборы. Вліяя, такъ или иначе, на личный составъ органовъ самоуправленія, государство тѣмъ самымъ получаетъ возможность вліять на содержаніе, на опредѣленное направленіе ихъ дѣятельности" [1]). Эти слова проф. Коркунова очень вѣрны.

Такъ, по нашему праву, Государемъ Императоромъ *утверждаются* въ должности предсѣдатели губернскаго земскаго собранія [2]), столичные городскіе головы [3]), губернскіе предводители дворянства [4]) и т. д. Предсѣдатель и товарищи предсѣдателя Государственнаго Совѣта *назначаются* Государемъ Императоромъ, тѣмъ-же путемъ назначается часть членовъ Государственнаго Совѣта [5]) и пр. Государственная Дума и выборная часть Государственнаго Совѣта могутъ быть распущены Государемъ Императоромъ до истеченія срока ихъ полномочій.

Что касается спеціально должностнаго характера членовъ Государственной Думы, то, по справедливому замѣчанію проф. Котляревскаго, „выборность ихъ носитъ *тотъ-же юридическій характеръ, что и выборность органовъ* земскаго и городскаго самоуправленія, и это выказывается въ заимствованіяхъ избирательнаго закона—особенно постольку, поскольку онъ устанавливаетъ отрицательныя и абсолютныя условія" [6]). Юридическая природа первыхъ выборныхъ должностей, по существу, подобна природѣ вторыхъ. Никакихъ

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 500.

[2]) Положеніе Земскихъ Учрежденій, ст. 54.

[3]) Городское Положеніе, ст. 114.

[4]) Сводъ Законовъ. Т. IX, Законы о Состояніяхъ, ст. 304.

[5]) „Предсѣдатель и вице-предсѣдатель Государственнаго Совѣта *назначаются* ежегодно *Высочайшею Властью* изъ числа членовъ Совѣта по Высочайшему назначенію". Сводъ Законовъ. Т. I, ч. 2, прод. 1908. Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 3.

[6]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 198.

особыхъ чертъ въ юридическомъ положеніи членовъ законодательныхъ установленій въ этомъ отношеніи усмотрѣть нельзя.

Въ отношеніи назначенія должностныхъ лицъ Государю Императору принадлежитъ, въ общемъ, то-же правомочіе, которое принадлежитъ *всѣмъ вообще главамъ государствъ.* „Въ этомъ правѣ никоимъ образомъ нельзя видѣть специфическую прерогативу монарха и специфическое свойство монархической власти. Право назначать должностныхъ лицъ какъ административнаго, такъ и судебнаго вѣдомствъ, входитъ существеннымъ элементомъ въ компетенцію всякаго главы государства, будь то монархъ или президентъ республики" [1]). Но, углубившись въ нѣкоторыя подробности отношеній между Верховной Властью и служащими, мы встрѣчаемся съ установленіями, свойственными лишь русскимъ Основнымъ Законамъ.

Громадное принципіальное—для установленіе природы нашего государственнаго строя и практическое—для направленія русской государственной жизни значеніе имѣетъ то обстоятельство, что Государь Императоръ ничѣмъ не связанъ въ дѣлѣ *назначенія министровъ*, и прежде всего, не связанъ необходимостью выбирать ихъ изъ господствующей въ народномъ представительствѣ партіи, что мы видимъ въ государствахъ съ парламентарнымъ правленіемъ. Свобода Государя Императора въ этомъ отношеніи считается многими одной изъ положительныхъ сторонъ нашего строя. Приведу заявленіе двухъ изъ видныхъ членовъ центра третьей Государственной Думы.

Членъ Государственной Думы проф. М. Я. Капустинъ: „Въ настоящее время между народнымъ представительствомъ, между Государственной Думой и Государемъ Императоромъ, Монархомъ — Держателемъ верховной власти—существуетъ правительство, назначаемое Государемъ, котораго *составъ зависитъ отъ Его только воли.* По этому поводу многократно высказывалось, что это не соотвѣтствуетъ конституціонному строю очень многихъ западноевропейскихъ государствъ. Пусть это такъ, но если бы намъ,

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 103.

представителямъ русской земли, удалось установить взаимное пониманіе, получить довѣріе нашего Монарха и пріобрѣсти авторитетъ народнаго голоса, тогда довольно безразлично, какъ будетъ составляться правительственная группа. Правительство, которое будетъ стоять между Государемъ и представительнымъ собраніемъ, между которыми существуетъ полное довѣріе, преданность къ историческому прошлому, стремленіе работать въ исторической преемственности и передача истинная, не подкрашенная, народныхъ желаній и стремленій,—такое правительство должно соотвѣтствовать роли и значенію Государственной Думы" [1])

Членъ Государственной Думы А. И. Гучковъ: „Мы знаемъ, что въ тѣхъ историческихъ и политическихъ условіяхъ, въ которыхъ находится наше отечество, намъ нужна сильная Царская Власть. Велики тѣ міровыя задачи, которыя намъ предстоятъ; сложна наша внутренняя жизнь и только при помощи и подъ предводительствомъ сильной Царской Власти возможно разрѣшеніе этихъ вопросовъ. Поэтому то мы, октябристы, такъ боролись противъ того лозунга, который былъ выставленъ и политическими партіями, и первыми двумя Думами. Вы помните, это лозунгъ парламентаризма, и мы боролись всѣми силами противъ него. Вѣдь, не для того освобождалъ себя Царь отъ чиновниковъ и царедворцевъ, чтобы отдать свою власть, свой священный ореолъ, ту громадную духовную мощь, которая связана съ Царскимъ именемъ, *въ распоряженіе политическихъ партій и ихъ центральныхъ комитетовъ*" [2]). Впрочемъ, заявленія этого рода дѣлались и представителями другихъ политическихъ группъ, а не только октябристовъ. Вотъ, напр., воодушевленныя слова графа В. А Бобринскаго:

„Мы будемъ помогать министрамъ, потому что они облечены довѣріемъ нашего Государя, а они намъ будутъ помогать оттого, что *мы избраны страной по зову того-же Государя*, и одинаково съ правительствомъ мы пре-

---

[1]) Капустинъ, Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 171.

[2]) Гучковъ, Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 138.

даны нашему Государю, одинаково желаемъ возстановленія счастья, процвѣтанія и величія оскорбленнаго, измученнаго, истерзаннаго смутами отечества нашего" [1]). Нерѣдки подобныя мысли и въ спеціальной литературѣ:

Г. Семеновъ: „Самодержавіе должно быть твердо укрѣплено *соотвѣтствующимъ* ему государственнымъ строемъ, твердою вѣрою въ него должны быть проникнуты и всѣ, облеченные довѣріемъ Монарха, дѣятели, все правительство и все общество. Всякія колебанія власти, уступки, обѣщанія и компромиссы въ такомъ дѣлѣ поведутъ только къ новымъ и новымъ смутамъ. Необходима сильная, твердая власть, сверху до низу, дабы всякій чувствовалъ и познавалъ свой долгъ передъ Престоломъ и Отечествомъ и силу законовъ, которая неукоснительно обратится на всякаго, преступающаго ихъ, нарушителя долга и порядка. Для этого, прежде всего, должно быть твердое, сильное правительство, которому народъ вѣритъ, что оно, проникнутое сознаніемъ своей силы и долга передъ Самодержавіемъ и Отечествомъ, дѣйствительно въ состояніи осуществить неуклонно всѣ предначертанія Самодержца, къ дарованію Россіи необходимыхъ ей преобразованій" [2]).

Г. Черняевъ: „Сосредоточивая всѣ нити управленія въ своихъ рукахъ и возвышаясь надъ всѣми партійными разсчетами, Самодержецъ имѣетъ полную возможность окружить себя *лучшими людьми государства*, не обращая вниманія на то, къ какому они принадлежатъ лагерю, и придавая значеніе лишь одному вопросу: могутъ ли они быть полезны" [3]).

Каковъ бы ни былъ порядокъ замѣщенія тѣхъ или другихъ мѣстъ, всѣ служащіе принимаютъ *присягу вѣрности* Государю Императору и обязуются Ему повиновеніемъ. Въ томъ числѣ члены Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, первые торжественно обѣщаются, а вторые клянутся въ вѣрности Государю Импера-

---

[1]) Гр. Бобринскій. Государственая Дума, засѣданіе 16 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 314.

[2]) Семеновъ, Самодержавіе, стр. 59—60.

[3]) Черняевъ, Самодержавіе, стр. 26.

тору. Торжественное обѣщаніе членовъ Государственной Думы гласитъ: „Мы, нижепоименованные, обѣщаемъ предъ Всемогущимъ Богомъ исполнять возложенныя на насъ обязанности членовъ Государственной Думы по крайнему нашему разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Самодержцу Всероссійскому и памятуя лишь о благѣ и пользѣ Россіи, въ удостовѣреніе чего своеручно подписуемся“ [1]). Причемъ отказавшійся дать такое обѣщаніе считается сложившимъ съ себя свое званіе [2]).

Въ этомъ отношеніи, опять таки, никакого различія между службой по назначенію и службой по выборамъ нѣтъ. „Что называется у насъ общественной службой, то въ сущности есть такая-же служба Государю, какъ и всякая другая, и въ этомъ отношеніи различія между государственной и такъ называемою общественною службой не существенно; мировой судья, охранитель общественнаго мира, также служитъ государеву дѣлу, какъ и бюрократическіе дѣятели, и на немъ лежитъ *долгъ той-же самой присяги*, какъ и на нихъ“ [3]).

Далѣе, „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями государственной службы“ [4]). Такимъ образомъ, Государь Императоръ *создаетъ для служащихъ нормы права* въ порядкѣ верховнаго управленія. Постановленіе это распространяется на всѣхъ служащихъ, т. е., не только на лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, но и на служащихъ по выборамъ.

Подобнаго полномочія, обычно, не имѣютъ главы конституціонныхъ государствъ. Поэтому, оно вызываетъ возраженія со стороны лицъ, пытающихся толковать русскій го-

---

[1]) Совершенно тождественное содержаніе имѣетъ: „Форма присяги членовъ Государственнаго Совѣта“.

[2]) Ст. 17 Учрежденія Государственной Думы и ст. 27 Учрежденія Государственнаго Совѣта.

[3]) М. Н. Катковъ. О самодержавіи..., стр. 26.

[4]) Основные Законы, ст. 18.

сударственный строй по западно-европейскому трафарету. Упоминавшійся уже проф. Котляревскій пишетъ: „И въ конституціяхъ съ ярко выраженнымъ монархическимъ началомъ *мы не найдемъ, обычно, такихъ широкихъ полномочій*, осуществляемыхъ помимо народнаго представительства" [1]). „Право налагать ограниченія на служащихъ признается какъ бы вытекающимъ изъ верховенства Государя въ сферѣ управленія, причемъ опять получается несоотвѣтствіе между такимъ пониманіемъ и правиломъ, что *общія нормы должны создаваться въ порядкѣ формальнаго законодательства*" [2]). Дѣло, однако, въ томъ, что, какъ извѣстно, по нашимъ Основнымъ Законамъ общія нормы могутъ создаваться и Высочайшимъ указомъ.

Затруднительное положеніе, въ которое ставитъ эта статья сторонниковъ конституціоннаго толкованія нашихъ Основныхъ Законовъ, хорошо выясняетъ проф. В. В. Ивановскій: „За исключеніемъ военнаго управленія, которое въ рукахъ Монарха равносильно законодательству, всѣ виды делегированной власти Монарха точно опредѣлены; въ этомъ отношеніи *не вполнѣ понятной* представляется ст. 18 Основныхъ Законовъ, гласящая, что Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями государственной службы". Въ этой статьѣ дѣятельность Монарха относится къ верховному управленію и, слѣдовательно, должна быть основана на законахъ, какъ того требуетъ ст. 11 тѣхъ-же Основныхъ Законовъ; но что же значитъ устанавливать ограниченія въ порядкѣ верховнаго управленія? Если они установлены закономъ, то нѣтъ надобности ихъ установливать вновь; если же они могутъ быть установлены вновь, то это не будетъ верховное управленіе, но дѣятельность, делегированная Монарху, между тѣмъ въ законѣ прямо говорится объ установленіи такихъ ограниченій въ порядкѣ верховнаго управленія.

„Законодатель, повидимому, не разграничиваетъ *понятія*

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 35.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 36.

делегированной Монарху по закону дѣятельности отъ верховнаго управленія. Въ первомъ случаѣ, Монархъ, въ силу самого закона или законодательной делегаціи, имѣетъ право издавать распоряженія или предпринимать мѣры по своему усмотрѣнію, иногда лишь при соблюденіи нѣкоторыхъ, установленныхъ въ законѣ, условій; о самихъ мѣрахъ по ихъ существу или содержанію въ законѣ можетъ быть ничего и не упомянуто; верховное управленіе есть дѣятельность подзаконная, она проявляется въ соотвѣтствіи съ законами, является логическимъ выводомъ изъ законовъ и не должна, слѣдовательно, стоять въ противорѣчіи съ законами" [1]).

Цитируемому автору слѣдовало бы сдѣлать еще одинъ шагъ и констатировать, что въ данномъ случаѣ, мы имѣемъ *второй примѣръ указнаго законодательствованія.* Военное правообразованіе онъ считаетъ особымъ видомъ законодательства. Тогда многія затрудненія разсѣялись бы, а пониманіе имъ русскаго государственнаго строя приблизилось бы къ дѣйствительно существующему. Признавъ, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ второй примѣръ указнаго правообразованія, пришлось бы вообще признать, что въ составъ верховнаго управленія входитъ и дѣятельность правообразующая, а отсюда было бы недалеко до правильнаго толкованія понятія государственнаго управленія вообще. Причемъ исчезли бы многія недоразумѣнія и затрудненія въ построеніи нашего государственнаго строя.

Власть всѣхъ органовъ государственнаго управленія объявляется, по статьѣ 10 Основныхъ Законовъ, делегированной имъ Государемъ Императоромъ, „*ввѣренной имъ отъ Него*". По нашимъ законамъ Государь Императоръ единственный источникъ всякой власти, *источникъ полномочій* всѣхъ государственныхъ органовъ. Органы управленія дѣйствуютъ именемъ Государя Императора [2]). Суды осуществляютъ свою власть также отъ имени Его, равно и рѣшенія ихъ приводятся въ исполненіе именемъ Императорскаго Величества [3]).

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 396.

[2]) Основные Законы, ст. 10

[3]) Основные Законы, ст. 22.

У проф. Энгельмана мы читаемъ: „Die Verwaltung soll von den Behörden und Beamten, als den Organen der souveränen Gewalt, nach den von derselben erlassenen Gesetzen und Verordnungen geführt werden. Die Behörden und Beamten werden als *unmittelbar vom Kaiser beauftragt angesehen*, so dass in jedem einzelnen Falle der Kaiser auch unmittelbar eingreifen könne“ [1]).

Такого-же характера обязанности членовъ Государственной Думы, и, конечно, Государственнаго Совѣта. Въ Манифестѣ 3 іюня 1907 г. мы читаемъ: „Созванная Нами вторая Государственная Дума призвана была содѣйствовать, *согласно Державной волѣ Нашей*, успокоенію Россіи... Обязанности эти, *ввѣренныя Нами выборнымъ отъ населенія*, наложили на нихъ тѣмъ самымъ тяжелую отвѣтственность и святой долгъ пользоваться правами своими для разумной работы на благо и утвержденіе Державы Россійской“. Такимъ образомъ, по отношенію къ членамъ Государственной Думы употреблено даже то самое выраженія: „ввѣренныя обязанности“, которое примѣняется ко всѣмъ лицамъ, состоящимъ на государственной и общественной службѣ.

Въ государственныхъ актахъ послѣдняго времени и въ протоколахъ законодательныхъ установленій мы не разъ встрѣчаемъ указанія на подобное пониманіе обязанностей выборныхъ отъ населенія лицъ. Въ тронной рѣчи 27 апрѣля 1906 г. мы слышали слѣдующія слова: „Всевышнимъ Промысломъ врученное Мнѣ попеченіе о благѣ отечества *побудило Меня призвать къ содѣйствію въ законодательной работѣ* выборныхъ отъ народа“. И далѣе: „Съ пламенной вѣрой въ свѣтлое будущее Россіи Я привѣтствую въ лицѣ вашемъ тѣхъ лучшихъ людей, которыхъ *Я повелѣлъ возлюбленнымъ моимъ подданнымъ выбрать отъ себя*“. Такія-же воззрѣнія на свое офиціальное положеніе высказывали и сами члены законодательныхъ установленій.

В. И. Львовъ: „Г.г., мы держимъ свои полномочія не именемъ народа и не властью народа. Мы держимъ свои полномочія *властью Монарха, именемъ Монарха*“ [2]).

---

[1]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 14.

[2]) Львовъ 2. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3112.

С. А. Вязигинъ: „Мы пришли сюда *по свободному зову свободнаго Самодержца*; мы стоимъ за свободное единеніе свободнаго Царя со свободнымъ русскимъ народомъ“ [1]). Другаго пониманія полномочій членовъ законодательныхъ собраній при монархическомъ принципѣ, признающимъ всю полноту власти за монархомъ, и быть не можетъ.

Государю Императору принадлежитъ *право верховнаго руководства всей правительственной организаціей*: разъяснять служащимъ виды и цѣли правительства, издавать правила для ихъ дѣятельности, дѣлать имъ предписанія, разъяснять законы. Государю Императору принадлежитъ *верховный надзоръ* за дѣятельностью всей правительственной машины. Государь Императоръ можетъ посредственно или непосредственно отмѣнять и измѣнять сдѣланныя подчиненными властями распоряженія, если усмотритъ незаконность, а при нѣкоторыхъ условіяхъ и нецѣлесообразность этихъ распоряженій.

На практикѣ вопросъ о значеніи статьи 11 возбуждался, между прочимъ, по поводу изданія извѣстныхъ.[2]) правилъ 24 августа 1909 г. П. А. Столыпинъ, отвѣчая въ Государственной Думѣ на запросъ объ изданіи этихъ правилъ, говорилъ, что актъ 24 августа послѣдовалъ „въ порядкѣ верховнаго управленія на точномъ основаніи ст. 11 Осн. Зак.“ и является „преподаніемъ вѣдомствамъ *руководящихъ указаній* къ правильному примѣненію закона“. По словамъ предсѣдателя Совѣта Министровъ, вопросъ относится къ „внутри-надѣльному разверстанію“ между отраслями правительственной власти: здѣсь раздѣляются вѣдомства другъ отъ друга, а не „права правительства и права народнаго представительства“ [3]). Такое-же толкованіе давалъ имъ и докладчикъ думской коммиссіи Н. П. Шубинской:

„Руководствуясь ст. 11 и 24 Зак. Осн., мы пришли къ заключенію, что они имѣютъ всего скорѣе, такъ сказать,

---

[1]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3129.

[2]) См. выше главу IX, „Военное Управленіе“, стр. 147, 149, 155.

[3]) Столыпинъ. Государственная Дума. Засѣданіе 31 III 1910 г. Стр. 2521, 2528, 2529.

инструкціонный характеръ, что они преподаютъ правила, которыми должны руководствоваться тѣ самыя лица, которыя были призваны для выработки этихъ правилъ, — это военный и морской министры, которымъ указывается властью Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія, какъ имъ надлежитъ поступать при осуществленіи ст. 96 Зак. Осн. Вотъ тѣ соображенія, которыя руководили нами при опредѣленіи того, что представляютъ собою правила 24 августа 1909 г." [1]).

Административныя взысканія на лицъ, занимающихъ высокое мѣсто въ служебной іерархіи, могутъ быть налагаемы лишь съ Высочайшаго соизволенія, или непосредственно Государемъ Императоромъ. Высочайшаго утвержденія требуютъ: выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, по представленіямъ министровъ и опредѣленіямъ Сената, если эти выговоры должны быть занесены въ формулярный списокъ о службѣ этихъ лицъ.

За преступленія по должности виновныя привлекаются къ судебной отвѣтственности, причемъ привлеченіе высшихъ чиновъ зависитъ, опять таки, отъ разрѣшенія Государя Императора: „Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями привлекаются къ отвѣтственности и предаются суду за нарушеніе долга службы порядкомъ установленнымъ въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта" [2]). Въ утвержденіи Государя Императора нуждаются также вынесенные противъ нихъ *обвинительные приговоры.* Обо всемъ этомъ была уже рѣчь выше [3]).

Государю Императору подаются *жалобы* на дѣйствія высшихъ административныхъ учрежденій и лицъ. „На Высочайшее Имя могутъ быть приносимы: 1) жалобы на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената, кромѣ кассаціонныхъ (Учр. Сенат., ст. 217, по прод.); 2) жалобы на постано-

---

[1]) Шубинской, Засѣданіе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1972.

[2]) Учрежденія Министерствъ, статья 218.

[3]) См. главу V. „Власть судебная", стр. 62 и 64.

вленія высшихъ государственныхъ установленій, кромѣ упомянутыхъ въ пунктѣ 1 сей (9) статьи, когда жалоба приносится по дѣламъ не законодательнымъ и не судебнымъ и притомъ не по существу дѣла, а собственно на противное событію изложеніе въ постановленіи обстоятельствъ дѣла, и сіе подтверждаются достовѣрными доказательствами; 3) жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями и генералъ-губернаторовъ, когда таковыя дѣйствія и распоряженія не подлежатъ по закону обжалованію Правительствующему Сенату"[1]).

Государю Императору, наконецъ, принадлежитъ право поощреній и *наградъ* по отношенію ко всѣмъ служащимъ[2]).

Въ отношеніи лежащей на нихъ отвѣтственности *члены Государственнаго Совѣта и Государственной Думы* поставлены совершенно такъ, *какъ высшіе чины, состоящіе на государственной службѣ*: „Члены Государственной Думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности за нарушеніе долга службы членовъ Государственнаго Совѣта"[3]). Народные представители уравнены, такимъ образомъ, и въ этомъ случаѣ, 10 служащими какого-нибудь вѣдомства. Это положеніе ихъ вызываетъ возраженія съ разныхъ сторонъ.

Проф. Котляревскій: „Члены Государственной Думы не пользуются служебными правами, но могутъ *совершать служебныя преступленія*, за которыя они отвѣчаютъ въ порядкѣ общемъ съ высшими должностными лицами"[4]).

---

[1]) Учрежденіе Канцеляріи Его Императорскаго Величества, ст. 9.

[2]) О наградахъ и поощреніяхъ см. ниже главу XIII., „Право помилованія и милостей".

[3]) Учрежденіе Государственной Думы, ст. 29.

[4]) Котляревскій, Юридическія предпосылки., стр. 197—198.

Проф. И. А. Ивановскій: „Этотъ порядокъ преданія народныхъ представителей суду, вмѣсто гарантіи отъ судебнаго преслѣдованія, устанавливаетъ зависимость членовъ законодательнаго учрежденія отъ администраціи (?), чѣмъ *нарушается та самостоятельность парламента*, которая составляетъ его жизненную силу и политическій смыслъ“ [1]).

Прив.-д. Лазаревскій: „Предоставленіе вопроса о преданіи суду и даже права наложенія взысканія безъ суда власти Государя и Государственнаго Совѣта устанавливаетъ зависимость членовъ законодательнаго учрежденія отъ администраціи (?), т. е., *нарушаетъ именно ту самостоятельность парламента*, которая составляетъ его жизненную силу, и политическій его смыслъ“ [2]). „Въ настоящее время по отношенію къ органу народнаго представительства съ функціями, присвоенными конституціонною теоріею парламентамъ, этотъ порядокъ привлеченія къ отвѣтственности долженъ быть признанъ безусловно противорѣчащимъ самому существу Государственной Думы“ [3]).

Согласиться съ этими замѣчаніями, однако, невозможно. Привлеченіе членовъ законодательныхъ установленій къ судебной отвѣтственности за преступленія по должности не только не противорѣчитъ „самому существу Государственной Думы“, но, наоборотъ, совершенно *согласно съ общей конструкціей русскаго народнаго представительства*, какъ особаго учрежденія съ опредѣленными, возложенными на него обязанностями, и *съ общимъ юридическимъ положеніемъ членовъ его.* Никакой зависимости ихъ отъ администраціи усмотрѣть въ этомъ институтѣ нельзя, если только не слѣдовать совершенно ошибочному взгляду на власть Всероссійскаго Императора, какъ на власть административную. Наконецъ, при русскихъ „парламентскихъ“ нравахъ, когда первыя двѣ Думы должны были быть распущены за дѣятельность скорѣе революціонную, чѣмъ законодательную, возможность привлеченія къ судебной отвѣтственности членовъ законодательныхъ установленій является совершенно необходимой

[1]) И. А. Ивановскій, Учебникъ Государственнаго Права, стр. 170.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., 1, стр. 336.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., 1, стр. 336.

и оно обставлено всѣми возможными при данныхъ условіяхъ гарантіями. Вѣрныя заключенія на сей счетъ находимъ у г. Захарова.

Н. А. Захаровъ: „Преданіе, съ согласія Монарха, суду членовъ Гос. Совѣта и Гос. Думы, наравнѣ съ лицами, занимающими административныя должности, за преступныя дѣянія при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по своимъ званіямъ (п. 4 ст. 68 и ст. ст. 87 и 88 Учр. Гос. Сов и ст. 22 Учр. Г. Думы), создаетъ *нѣсколько оригинальное*, по сравненію съ другими конституціями, *положеніе вещей*, и усиленно подчеркиваетъ общій духъ нашей конституціи, стремящейся поставить Монарха въ независимое положеніе, вдали отъ всякой политической борьбы, и дать Ему возможность спокойно слѣдить за правильнымъ развитіемъ государственной жизни, не говоря уже о томъ, что этотъ фактъ, самъ по себѣ, вмѣстѣ съ порядкомъ отвѣтственности министровъ, служитъ лишній разъ показателемъ невозможности видѣть дуалистическій принципъ въ нашей конституціи и считать палаты выразителемъ народнаго суверенитета“ [1]).

„Преданіе въ данномъ случаѣ члена Думы или Совѣта, наравнѣ съ министрами, генералъ-губернаторами и намѣстниками особому Верховному Уголовному Суду показываетъ, что тутъ дѣло идетъ болѣе *о лицѣ*, воспользовавшемся своимъ высокимъ, облеченнымъ довѣріемъ положеніемъ *для совершенія преступленія нравственнаго своего долга*, скажемъ, для примѣра, такого, какъ государственная измѣна, чѣмъ о членѣ законодательной палаты, нежелательномъ по политическимъ воззрѣніямъ. Политическая борьба имѣетъ и политическіе пріемы для своего разрѣшенія, напр., отсрочка засѣданій, роспускъ палаты“ [2]).

При разсмотрѣніи этой темы особый интересъ представляетъ, однако, вопросъ объ отвѣтственности министровъ, въ виду его связи съ вопросомъ о формѣ правленія въ Россіи. Наши законы знаютъ *отвѣтственность министровъ* лишь *передъ Государемъ Императоромъ*. „Предсѣдатель Совѣта

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 149.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 144—147.

Министровъ, министры и главноуправляющіе отдѣльными частями отвѣтствуютъ передъ Государемъ Императоромъ за общій ходъ государственнаго управленія. Каждый изъ нихъ въ отдѣльности отвѣтствуетъ за свои дѣйствія и распоряженія" [1]). Въ чемъ же выражается это?

„Являясь исключительно органомъ власти исполнительной, такъ какъ министерства, согласно ст. 153 Учр. Мин., и установлены на тотъ предметъ, чтобы доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе, министры несутъ и *отвѣтственность* за неисполненіе своихъ обязанностей, *въ качествѣ исполнителей велѣній закона*" [2]). „Эта власть въ своихъ дѣйствіяхъ во всемъ ея объемѣ и въ различныхъ областяхъ государственной жизни, въ лицѣ главъ ея различныхъ отраслей, является *отвѣтственной за правильность, цѣлесообразность и законность* своихъ дѣйствій предъ тѣмъ, кто, по выраженію Шталя, „есть персонификація государства" [3]). Дѣйствительно, вотъ что гласитъ законъ:

„Предметы отвѣтственности министровъ суть двухъ родовъ: 1) когда министръ, превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или-же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для сего установленный, *предпишетъ* къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія. 2) Когда министръ, *оставивъ* власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попускаетъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ" [4]).

---

[1]) Основные Законы, ст. 123.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 269.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 268.

[4]) Св. Зак. Т. I, ч. 2. Учрежденія Министерствъ, статья 208.

Въ прежнихъ изданіяхъ Учрежденій Министерствъ предусматривался случай *чрезвычайныхъ порученій* министрамъ со стороны Государя Императора: „Не считать превышеніемъ власти, когда министръ особенно на какой либо случай былъ Верховною Вла-

„Отвѣтственность возбуждается: 1) жалобами, непосредственно Императорскому Величеству приносимыми; 2) донесеніями мѣстныхъ начальствъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предписаніями Министерствъ будутъ они понуждаемы къ отмѣнѣ законовъ существующихъ, или ко введенію новыхъ, Верховною Властію не утвержденныхъ; 3) послѣдствіемъ судовъ, надъ подчиненными имъ лицами производимыхъ, когда они докажутъ, что неправильность дѣйствія, за которое они преданы суду, произошла отъ точнаго исполненія министерскихъ предписаній, или что законъ, коего исполненіе отъ нихъ взыскивается, не былъ имъ предписанъ; 4) временными обозрѣніями губерній, а по военной части осмотрами войскъ, отъ лицъ, особенно къ тому уполномоченныхъ, когда представятъ они изъ дѣлъ явныя доказательства превышенія власти или ея бездѣйствія; 5) разсмотрѣніемъ ежегодныхъ отчетовъ. Если Сенатъ усмотритъ что по частямъ, управленію министровъ ввѣреннымъ, вкрались важныя злоупотребленія или въ донесеніяхъ, министрами Императорскому Величеству поднесенныхъ, откроетъ обстоятельства, несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ: въ таковыхъ заслуживающихъ особенное уваженіе случаяхъ Сенатъ, истребовавъ объясненіе отъ

стію уполномоченъ“ (Св. Зак., Т. I, ч. 2. Учрежденія Министерствъ, статья 209). — Этому соотвѣтствовала и особая статья Уложенія о Наказаніяхъ: „Не почитается превышеніемъ власти: 1) когда министръ или другой государственный сановникъ отступитъ въ своихъ дѣйствіяхъ отъ обыкновенныхъ правилъ, по особенному на сей случай или вообще на случаи сего рода, данному отъ Верховной Власти уполномочію“ (Уложеніе о Наказаніяхъ, статья 340).

По мнѣнію прив.-д. Лазаревскаго, „ст. 209 Учрежденій Министерствъ и ст. 340 Уложенія о Наказаніяхъ распространяли *безотвѣтственность* и на должностныхъ лицъ, дѣйствія которыхъ были одобрены Государемъ“ (Лазаревскій, Лекціи..., ч. I, стр. 144).

министра той части, до котораго сіе относится ежели найдетъ оное неудовлетворительнымъ, представляетъ на разсмотрѣніе Императорскому Величеству" [1]). „Всѣ сіи причины отвѣтственности тогда только пріемлются въ уваженіе, когда будутъ онѣ основаны *на ясныхъ доказательствахъ*, и когда предметъ ихъ составляетъ какой либо важный государственный ущербъ, или злоупотребленіе" [2]).

Въ отличіе отъ большинства западныхъ государствъ нашимъ законамъ совершенно неизвѣстна ни судебная, ни политическая отвѣтственность министровъ передъ народномъ представительствомъ. По этому поводу проф. Котляревскій справедливо замѣчаетъ, что „*самымъ яркимъ отличіемъ*, совершенно выдѣляющимъ русскіе Основные Законы изъ ряда обычныхъ конституцій, есть отрицаніе въ нихъ всякой отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ" [3]).

Въ этомъ отношеніи надо усмотрѣть *прямую ошибку* въ слѣдующихъ словахъ прив.-доцента Устинова: „Государственный Совѣтъ и Государственная Дума имѣютъ право *привлекать къ отвѣтственности министровъ* за незакономѣрныя дѣйствія ихъ и подчиненныхъ имъ лицъ" [4]). Ничего подобнаго наше право не знаетъ и въ этомъ его особенность. Изъ нея дѣлается нерѣдко выводъ, что и послѣ реформъ 1905-1906 гг. Россія не является правовымъ государствомъ.

По мнѣнію проф. Алексѣева, „такимъ же *необходимымъ*, какъ народное представительство, *факторомъ является въ правовомъ государствѣ и отвѣтственное правительство*" [5]). „Правовое государство не терпитъ политической безотвѣтственности правительства; съ другой стороны, эта отвѣтственность не можетъ двоиться, и для того, чтобы быть дѣйствительной, должна лежать на одномъ органѣ. Въ го-

---

[1]) Учрежденія Министерствъ, статья 216.

[2]) Учрежденія Министерствъ, статья 217.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 99.

[4]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 72.

[5]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 105—106.

сударствахъ, гдѣ существуетъ одинъ правительственный органъ, онъ и является политически отвѣтственнымъ; тамъ же, гдѣ существуетъ, какъ въ монархіяхъ и въ парламентарныхъ республикахъ, два правительственныхъ органа, только одинъ изъ нихъ можетъ нести политическую отвѣтственность передъ парламентомъ и его избирателями. Эта отвѣтственность не можетъ пасть на главу государства, который въ этихъ государствахъ представляетъ собою устойчивый элементъ правительственной организаціи; эта отвѣтственность должна лечь на смѣняемый правительственный органъ—на министерство".

„Народное представительство и отвѣтственное правительство суть два учрежденія, другъ друга дополняющія и другъ друга обусловливающія. Правительство, отвѣтственное за закономѣрное и согласное съ интересами народа управленіе, предполагаетъ существованіе народнаго представительства, какъ показателя общественной воли, и безъ него немыслимо; и, въ свою очередь, *народное представительство не можетъ имѣть никакого реальнаго авторитета безъ отвѣтственнаго правительства*, призваннаго проводить эту волю въ жизнь и воплощать ее въ конкретные акты" [1]).

Въ этихъ словахъ проф. Алексѣева очень удачно выражено господствующее въ русской наукѣ государственнаго права ученіе о правовомъ государствѣ. Если принять его, то *Россію правовымъ государствомъ считать, конечно, нельзя*, а вмѣстѣ съ тѣмъ должны отпасть и трафаретно-конституціонные выводы изъ теоріи правоваго государства, которые, желаютъ примѣнить къ русскому обновленному строю и доказать статьями нашихъ Основныхъ Законовъ, отпадаетъ такъ называемое конституціонное пониманіе нашего строя. Однако въ дальнѣйшемъ [2]) мы увидимъ, что закономѣрность управленія можетъ существовать и при монархическомъ началѣ, какъ основѣ государственнаго строя,—равнымъ образомъ и отвѣтственность министровъ, но, конечно, не передъ „парламентомъ", какъ выразителемъ народной воли, а передъ Государемъ Императоромъ.

---

[1]) Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. Москва, 1907 г. Стр. 22.

[2]) См. ниже очеркъ IV. „Неограниченность".

Государственная Дума и Государственный Совѣтъ имѣютъ, положимъ, право дѣлать *запросы* министрамъ по поводу незакономѣрныхъ дѣйствій ихъ или подчиненныхъ имъ властей. „Государственному Совѣту и Государственной Думѣ, въ порядкѣ ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предоставляется обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незакономѣрными. Въ случаѣ, если Государственный Совѣтъ или Государственная Дума не признаютъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью (ср. Учр. Гос. Сов., изд. 1906 г., ст. 59; Учр. Гос. Дум., изд. 1906 г., ст. 60), то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе“ [1]). Въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта читаемъ: „Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, *дѣйствій,* кои представляются *незакономѣрными*“ [2]).

Но, къ какимъ бы заключеніямъ ни пришли законодательныя установленія, *сужденія ихъ или ихъ членовъ* ни для министровъ, ни вообще не имѣютъ *никакого юридическаго значенія.* „Запросы могутъ имѣть смыслъ моральнаго воздѣйствія

---

[1]) Учрежденія Министерствъ, статья 217.

[2]) Сводъ Законовъ, т. I, Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 44.—Тождественнаго содержанія статья 33 Учрежденія Государственной Думы.

на правительство“ [1]) и только. Для министровъ имѣетъ рѣшающее значеніе лишь мнѣніе о нихъ Государя Императора.

Самое большее, что могутъ сдѣлать законодательныя установленія, это—передать свое несогласіе съ министромъ на благоусмотрѣніе Государя Императора, т. е., то, что проф. Котляревскій называетъ „косвеннымъ и ограниченнымъ правомъ жалобы“ [2]). „Можно“, говоритъ онъ, „пожалуй, сказать, употребляя въ достаточной мѣрѣ неточную терминологію, что въ контролѣ надъ управленіемъ *русское народное представительство остается совѣщательнымъ*; оно не осуществляетъ здѣсь власти, какъ оно осуществляетъ ее въ законодательствѣ; признаніе съ ея стороны дѣйствій министра незакономѣрными никакого обязательнаго значенія не имѣетъ, никакими юридическими послѣдствіями не сопровождается“ [3]).

Фактически несогласіе министра съ законодательными установленіями, особенно если случаи несогласія повторяются, можетъ, однако, имѣть *серьезныя послѣдствія*. У г. Захарова читаемъ: „Являясь исполненіемъ обѣщанія манифеста 17 октября, право запросовъ не представляетъ собой, въ сущности, того сильнаго оружія въ рукахъ палатъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ странахъ парламентарныхъ. Осуществляя, такимъ образомъ, *исключительно нравственный контроль* надъ дѣйствіями власти административной, палаты, въ случаѣ выраженной со стороны ²/₃ ихъ состава неудовлетворенности объясненіями министровъ и главноуправляющихъ, представляютъ дѣло на Высочайшее благовоззрѣніе, указывая этимъ Государю на общественное мнѣніе по отношенію къ тому или иному министру (ст. 58—60 Учр. Госуд. Думы и ст. 44, 57—59 Учр. Гос. Сов.). Такого рода указанія не могутъ, конечно, имѣть силу обязательныхъ велѣній съ формальной стороны; полной гарантіи подчиненности власти исполнительной—власти законодательной, въ виду полной

---

[1]) И. А. Ивановскій, Учебникъ Государственнаго Права, стр. 182.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 102.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 102—103.

раздѣленности у насъ началъ этихъ властей; но извѣстныя нравственныя побужденія могутъ, въ случаѣ повторенія такого выраженія нерасположенія, поставить *министра въ затруднительное положеніе вести дѣла въ учрежденіяхъ*, ему явно не сочувствующихъ, а поэтому и готовыхъ принципіально отвергать его проекты—и тогда способъ рѣшенія этого спора между органомъ исполнительной власти и палатами, разрѣшеніе создавшагося фактическаго положенія вещей принадлежитъ уже свободной волѣ Монарха"[1]).

Тѣмъ болѣе, конечно, наши законы *не признаютъ политической отвѣтственности министровъ* передъ народнымъ представительствомъ. Наши министры политическаго значенія, вообще, не имѣютъ. Поэтому никакъ нельзя согласиться съ г. Пальме, который пишетъ: „Eine *politische Verantwortlichkeit* gegenüber dem Parlament besteht insofern, als der Staatsrat und die Staatsduma nach art. 108 das Recht haben, die Minister über ihre ungesetzlichen Handlungen zu interpellieren"[2]). Право запросовъ имѣетъ очень скромное значеніе и касается вовсе не политической дѣятельности министровъ, но лишь закономѣрности ихъ служебныхъ дѣйствій.

„Въ отличіе отъ другихъ конституцій, гдѣ министры отвѣтственны исключительно предъ палатами народныхъ представителей, Верховнымъ судьей и опредѣлителемъ виновности высшаго должностнаго лица, нарушившаго свой долгъ службы въ Имперіи, является Государь Императоръ. Такое положеніе вопроса о министерской отвѣтственности, имѣющаго широкое толкованіе въ юридической литературѣ, *лишаетъ политическаго характера русское министерство* и необходимости подчиненія его политической партіи"[3]). Наши министры примѣняютъ волю не свою и не партійную, а волю Государя Императора[4]).

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 209.

2) Palme, Die russische Verfassung..., S. 193.

3) Захаровъ, Система..., стр. 149.

4) „Нигдѣ *служебный характеръ* русскаго министерства не получилъ болѣе яркаго выраженія, чѣмъ въ исторіи съ законопроектомъ о штатахъ Морскаго Генеральнаго Штаба. Законопроектъ внесенъ былъ по инициіативѣ министерства, члены послѣдняго отстаивали его въ Го-

Установленіе политической отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ, предлагаемое нѣкоторыми изслѣдователями русскаго государственнаго строя, означало бы *рѣшительный поворотъ къ парламентаризму*, который стоитъ, несомнѣнно, дальше отъ современнаго государственнаго строя Россіи, чѣмъ этотъ послѣдній отъ строя дореформеннаго. Политическая отвѣтственность министровъ повлекла бы за собой и назначеніе ихъ изъ парламентскаго большинства и пр.

Ссылка на то, что „политическая отвѣтственность правительства есть лишь *средство осуществленія режима политической солидарности*, который становится тѣмъ болѣе необходимымъ, чѣмъ менѣе дѣятельность современныхъ конституціонныхъ учрежденій воспроизводитъ образъ полнаго раздѣленія властей“ [1]), врядъ ли можетъ быть убѣдительной. При русскихъ условіяхъ парламентарная консолидація состояла бы въ окончательномъ захватѣ власти со стороны какой либо партіи, возобладавшей при помощи всѣмъ извѣстныхъ выборныхъ пріемовъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что подобной солидарности населеніе всегда предпочтетъ испытанную вѣками консолидацію политической жизни страны вокругъ ея историческаго Верховнаго Вождя.

Заслуживаетъ также быть отмѣченнымъ, что адресъ первой Государственной Думы настойчиво домогался

сударственной Думѣ и особенно въ Государственномъ Совѣтѣ,—отстаивали не только съ точки зрѣнія технической, но и принципіальной доказывая, что его прохожденіе черезъ законодательные органы совершенно не противорѣчитъ ни 14-й, ни 96-й статьямъ Основныхъ Законовъ. Споръ шелъ о предѣлахъ конституціонныхъ полномочій народнаго представительства, о демаркаціонной линіи, которая должна раздѣлить области законодательства и верховнаго управленія, словомъ, о пониманіи весьма важныхъ сторонъ нашего государственнаго строя. И тѣмъ не менѣе законопроектъ о штатахъ не только не получилъ утвержденія, но самому-же правительству поручалось выработать правила, истолковывающія ст. 96-ю О. З. въ смыслѣ, соотвѣтствующемъ скорѣе пониманію его противниковъ по данному вопросу, чѣмъ его собственному пониманію. Министерство осталось у власти и выполнило данное порученіе“ (Котляревскій, Юридическія предпосылки... стр. 106—107).

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 212.

отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ. Вотъ что, между прочимъ, мы читаемъ въ немъ: „Государь, только перенесеніе отвѣтственности передъ народомъ на министерство можетъ укоренить въ умахъ мысль о полной безотвѣтственности Монарха; только министерство, пользующееся *довѣріемъ большинства Думы*, можетъ укрѣпить довѣріе къ правительству, и лишь при такомъ довѣріи возможна спокойная и правильная работа Государственной Думы“ [1]). Громкія, но, увы, пустыя заявленія, явно преслѣдовавшія опредѣленныя политическія задачи.

---

[1]) Засѣданіе Государственной Думы 2 V 1906 г. Отчетъ, стр. 74.

ГЛАВА XIII.

Право помилованія и милостей.

Содержаніе.—Право помилованія, его основаніе и виды.—Помилованіе и общее прощеніе.—Групповое и единичное помилованіе.—Послѣдствія преступленій.—Право амнистіи въ русской наукѣ и въ Государственной Думѣ.—Право милостей.—Право наградъ.

Государь Императоръ—верховный источникъ милосердія и благодѣяній. Въ это право Его входятъ *весьма различныя и важныя полномочія*, которыя можно соединить въ 2 группы: а) право помилованія и б) право милостей. Они даютъ возможность Государю Императору изливать на русскій народъ неисчислимыя благодѣянія, быть высшимъ источникомъ добра, мира и счастья, сглаживать тѣ шероховатости, которыя могутъ вызываться строгимъ примѣненіемъ права и, путемъ нравственнаго воздѣйствія на народную душу, содѣйствовать появленію новыхъ, лучшихъ формъ общественной жизни. Особое развитіе получило право помилованія.

Право помилованія виновныхъ принадлежитъ *только Верховной Власти*. „*По общечеловѣческому сознанію*, оно есть неотъемлемый атрибутъ верховной власти“ [1]). Русскій народъ говоритъ: „Царь, какъ Богъ, и покараетъ, и помилуетъ“. Въ деклараціи предсѣдателя Совѣта Министровъ въ отвѣтъ на адресъ первой Государственной Думы мы слышали слѣдующія вѣрныя слова: „Помилованіе приговорен-

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 255.

ныхъ по суду, какихъ бы свойствъ ни были совершенныя ими преступныя дѣянія, составляетъ прерогативу Верховной Власти, отъ которой единственно и всецѣло зависитъ признать Царскую милость къ впавшимъ въ преступленія соотвѣтствующей благу общему".

Врядъ-ли есть основаніе объяснять необходимость и громадное значеніе этого права Верховной Власти. Высшая правда должна имѣть органъ, который могъ бы вносить поправки въ рѣшенія правовой правды, всегда ограниченной, а нерѣдко и заблуждающейся. „Формальное право, органами котораго являются суды, дѣйствующіе сообразно предписаніямъ закона положительнаго, нерѣдко можетъ противорѣчить праву матеріальному, соотвѣтствующему идеѣ абсолютной справедливости. Необходимымъ, такимъ образомъ, является посредствующій элементъ, который могъ бы быть примирителемъ формальнаго права и относительной человѣческой справедливости и права матеріальнаго, *абсолютной справедливости божественной.* Представителемъ такого элемента можетъ быть только важнѣйшій органъ въ государствѣ, носитель верховной власти. Отсюда право помилованія и амнистіи" [1]). Все это, болѣе или менѣе, общепризнано

„Необходимость существованія этого права и предоставленіе его носителю верховной власти вытекаетъ изъ того, что *уголовные законы опредѣляютъ только общія нормы,* въ примѣненіи-же ихъ къ отдѣльнымъ случаямъ, безконечно разнообразномъ, онѣ могутъ оказаться жестокими и несправедливыми; предвидѣть всѣ случайности законодатель не можетъ, а предоставлять судьямъ право налагать наказаніе, не стѣсняясь общими нормами, значило бы поставить на мѣсто закона произволъ отдѣльнаго судьи" [2]).

Правомъ помилованія Государь Императоръ пользуется непосредственно, не передавая его никому. Ст. 165 Уложенія о Наказаніяхъ, изд. 1885 г.: „Помилованіе и прощеніе виновныхъ ни въ какомъ случаѣ не зависитъ отъ суда. Оно непосредственно исхо-

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 256.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 185.

дитъ отъ Верховной Самодержавной Власти и можетъ быть лишь *дѣйствіемъ Монаршаго милосердія. Сила и пространство дѣйствія* сего милосердія, какъ изъятія изъ законовъ общихъ, опредѣляются въ томъ самомъ Высочайшемъ указѣ, коимъ смягчается участь виновныхъ или-же даруется совершенное прощеніе“ [1]).

Наше законодательство въ общемъ составѣ помилованія различаетъ: 1) помилованіе осужденныхъ (или осужденнаго), въ тѣсномъ смѣслѣ слова, т. е., *освобожденіе* ихъ (или его) отъ наказанія или *смягченіе наказаній*, уменьшеніе ихъ и 2) *полное прощеніе* совершившихъ (или совершившаго) преступное дѣяніе. Всѣ эти проявленія милости носятъ *общее названіе помилованія.*

„Изъ западныхъ государствъ ближе всего въ этомъ отношеніи къ нашей конституціи подходитъ Австрія, государственный законъ которой 1867 г. о судебной власти знаетъ и помилованіе, и амнистію, и аболицію, но примѣненіе здѣсь этихъ правъ имѣетъ мѣсто чрезъ органы власти исполнительной—чрезъ министровъ, а не въ формѣ царской милости, осуществляемой у насъ въ Россіи и нынѣ, какъ и въ прежнее время, не подъ отвѣтственностью контрассигнирующаго актъ министра, а какъ самостоятельный актъ, дѣйствіе котораго не связано ни съ какими объясненіями о необходимости его осуществленія и является *волевымъ актомъ милости Верховной Власти*, безъ какого бы то ни было контроля въ его примѣненіи“ [2]).

---

[1]) Нѣкоторыя измѣненія, преимущественно редакціоннаго характера, представляетъ статья 72 Уголовнаго Уложенія: „Помилованіе и прощеніе не зависитъ отъ суда. Оно непосредственно исходитъ отъ Верховной Самодержавной Власти и можетъ быть лишь дѣйствіемъ Монаршаго милосердія. Сила и пространство дѣйствія сего милосердія, какъ изъятія изъ законовъ общихъ, опредѣляются въ томъ самомъ Высочайшемъ повелѣніи, или указѣ, или общемъ милостивомъ Манифестѣ, коимъ смягчается участь виновныхъ или же даруется имъ совершенное прощеніе“.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 147.

Основные Законы гласятъ: „Государю Императору принадлежитъ *помилованіе* осужденныхъ, смягченіе наказаній и *общее прощеніе* совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія“ [1]).

Въ первомъ случаѣ дѣло идетъ о лицахъ (или лицѣ), относительно которыхъ (или котораго) *уже состоялся обвинительный приговоръ.* Во второмъ о лицахъ (или лицѣ), которые безразлично: или могутъ еще не быть привлечены даже къ предварительному слѣдствію, или состоять подъ судомъ, или быть уже присуждены къ наказанію. Въ отличіе отъ перваго случая здѣсь мы имѣемъ дѣло съ *полнымъ, или общимъ прощеніемъ.* Совершившіе преступныя дѣянія освобождаются въ этомъ случаѣ не только отъ наказанія, но и отъ суда, судебнаго преслѣдованія и послѣдствій наказанія. Помилованіе касается большею частью одного только лица. Общее прощеніе большею частью—группы лицъ. Оно уничтожаетъ значеніе рецедива.

Въ объяснительной запискѣ къ Уголовному Уложенію читаемъ: „Въ области уголовныхъ дѣлъ, подлежащихъ судебному разбирательству, помилованіе можетъ относиться только къ дѣламъ, по коимъ уже состоялся судебный приговоръ; *исключеніе* изъ этого будетъ составлять, какъ и по дѣйствующему праву, такъ называемые *Всемилостивѣйшіе манифесты*, коихъ сила можетъ распространяться и на дѣянія, по коимъ производятся еще слѣдствіе и судъ“ [2]).

Выраженію „*общее прощеніе*“ придается, однако, нѣкоторыми другое значеніе. Именно, толкуютъ, что во второмъ случаѣ имѣется въ виду не единичное, но *лишь массовое, или групповое помилованіе.* Объяснительная записка къ проекту Уголовнаго Уложенія говоритъ: „Кромѣ того, чрезвычайное смягченіе или полная отмѣна наказаній, какъ главныхъ такъ и дополнительныхъ, даруются и по непосредственному

---

[1]) Основные Законы. ст. 23.

[2]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной коммиссіи и объясненія къ нему. Т. I. Спб. 1897. Стр. 639.

усмотрѣнію *Власти Верховной.* Такое прощеніе можетъ относится или къ отдѣльному преступному дѣянію, по которому состоялся уже приговоръ суда, или-же можетъ, въ видѣ Высочайшаго Всемилостивѣйшаго манифеста, распространяться на цѣлый рядъ преступныхъ дѣяній, примѣняясь какъ къ лицамъ, уже отбывшимъ наказаніе или отбывающимъ таковое, такъ и къ тѣмъ, которыхъ дѣяніе еще не было предметомъ судебнаго разбирательства"[1]).

Отсюда выходитъ, что, почему-то отдѣльное лицо можетъ быть помиловано лишь послѣ того, какъ надъ нимъ состоялся уже приговоръ, а два и болѣе могутъ быть помилованы и до суда. И, наоборотъ, отдѣльное лицо не можетъ быть освобождено отъ суда и слѣдствія, а много, или нѣсколько (сколько именно, не объясняется) могутъ. Съ толкованіемъ этимъ никакъ нельзя согласиться, потому что оно рѣшительно ни на чемъ не основано, приписываетъ *явно нелѣпое содержаніе закону* и безъ всякаго основанія ограничиваетъ милосердіе Государя Императора.

Надобность въ групповомъ помилованіи можетъ имѣть мѣсто какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаѣ. Далѣе, обращаясь къ тексту закона, мы видимъ, что какъ въ первомъ, такъ и во второмъ законодатель употребляетъ множественное число („осужденныхъ, совершившихъ"). Въ то-же время какъ въ первомъ, такъ и во второмъ необходимо имѣть въ виду возможность помилованія и отдѣльнаго „осужденнаго" и отдѣльнаго „совершившаго преступное дѣяніе". Наконецъ, нѣтъ *никакихъ основаній толковать вторую половину* этой статьи *въ ограничительномъ смыслѣ.* Если бы имѣлось въ виду нѣчто подобное, редакція ея должна была бы быть иная. Слѣдовало бы сказать: „всеобщее прощеніе всѣхъ совершившихъ преступныя дѣянія", или что нибудь въ этомъ родѣ. Словомъ, не смотря на то, что данное толкованіе исходитъ отъ столь авторитетнаго источника, мы должны безусловно отвергнуть его. Кстати сказать, также никакъ нельзя согласиться съ правильностью употребленія

---

[1]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной коммиссіи и объясненія къ нему, т. I. Спб. 1897. Стр. 639.

выраженія „преступное дѣяніе“, вмѣсто „преступникъ“. Подобныя замѣны могутъ совершенно исказить не только русскій языкъ, но и смыслъ закона. Прощаютъ не преступное дѣяніе, а преступника.

Групповыя милости пріурочиваются, обыкновенно, къ *торжественнымъ событіямъ общегосударственнаго значенія* (рожденіе наслѣдника, бракосочетаніе Императора, коронація), могутъ имѣть мѣсто только по непосредственному почину Государя Императора и объявляются, обыкновенно, милостивыми манифестами. Частныя отдѣльнымъ виновнымъ *по ходатайствамъ* ихъ самихъ, или третьихъ лицъ. Ходатайства эти преподносятся Государю Императору министромъ юстиціи. Они направляются заинтересованными или прямо министру юстиціи, или черезъ Канцелярію по Принятію Прошеній на Высочайшее Имя Приносимыхъ.

Въ Учрежденіи этой Канцеляріи читаемъ: „На Высочайшее Имя могутъ быть приносимы „*прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ*, осужденныхъ или отбывающихъ наказанія“ [1]. „Прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, приговоренныхъ къ наказанію или отбывающихъ оное (ст. 9, п. 5), препровождаются главноуправляющимъ Канцляріею Его Императорскаго Величества для представленія на Высочайшее воззрѣніе: 1) къ министру юстиціи въ отношеніи лицъ, осужденныхъ судами гражданскаго вѣдомства, и 2) къ военному или морскому министрамъ, по принадлежности, въ отношеніи лицъ, осужденныхъ военными или военно-морскими судами“ [2].

Наконецъ, помилованіе можетъ явиться въ результатѣ *ходатайства суда*. Такъ, если бы судъ нашелъ основаніе смягчить наказаніе болѣе, чѣмъ на 2 степени, или вовсе помиловать преступника, онъ долженъ возбудить ходатайство объ этомъ передъ Государемъ Императоромъ че-

---

[1] Учрежденіе Канцеляріи Его Императорскаго Величества, ст. 9.

[2] Учрежденіе Канцеляріи Его Императорскаго Величества, ст. 23.

резъ посредство министра юстиціи. Ходатайство о лицахъ, судившихся въ военныхъ и морскихъ судахъ, докладываются соотвѣтственно военнымъ или морскимъ министромъ.

„Приговоры суда, вошедшіе въ законную силу, прежде обращенія ихъ къ исполненію, представляются, чрезъ министра юстиціи, на усмотрѣніе Императорскаго Величества... 2) когда судъ ходатайствуетъ о смягченіи подсудимому наказанія въ размѣрѣ, выходящемъ изъ предѣловъ предоставленной судебнымъ мѣстамъ власти, или о помилованіи преступника"[1]. „Въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда представляются особыя уваженія къ облегченію участи подсудимаго, суду дозволяется ходатайствовать предъ Императорскимъ Величествомъ, чрезъ министра юстиціи, о смягченіи наказанія въ размѣрѣ, *выходящимъ изъ предѣловъ судебной власти* (ст. 774), или даже о помилованіи подсудимаго, вовлеченнаго въ преступленіе несчастнымъ для него стеченіемъ обстоятельствъ"[2].

Смягченіе наказанія и освобожденіе отъ наказанія, сами по себѣ, *только въ этой одной милости и состоятъ*. Помилованіе, гласитъ объяснительная записка къ Уголовному Уложенію, „устраняетъ наказуемость по всѣмъ дѣламъ какъ важнымъ, такъ и маловажнымъ, во всякомъ случаѣ оно относится только къ уголовнымъ послѣдствіямъ дѣянія, а потому и не распространяется, какъ и по дѣйствующему праву, на гражданскія права частныхъ лицъ, изъ преступленія возникаемыя"[3].

Освобождаемый отъ суда и судебнаго преслѣдованія тѣмъ самымъ освобождается не только отъ наказанія, которое ему грозитъ, но и *отъ всѣхъ послѣдствій, которыя* повлекъ бы для него обвинительный приговоръ. Но какъ въ

---

[1]) Уставъ Уголовнаго Судопроизводства, статья 945.

[2]) Уставъ Уголовнаго Судопроизводства, ст. 775.

[3]) Уголовное Уложеніе, Проектъ редакціонной коммиссіи и объясненія къ нему. Т. I. Спб. 1897, стр. 639.

случаѣ помилованія, такъ и въ случаѣ общаго прощенія для сложенія послѣдствій уже понесенныхъ наказаній требуются особыя постановленія. Уложеніе о Наказанія гласитъ:

„Послѣдствія наказаній, уже понесенныхъ виновными, отмѣняются лишь въ тѣхъ случаяхъ, если сіе въ дарующемъ прощеніе указѣ или въ общемъ милостивомъ манифестѣ также *именно постановлено*. Взысканія на вознагражденіе за вредъ или убытокъ, какому либо частному лицу преступленіемъ причиненный, и въ случаѣ помилованія и прощенія его не прекращаются. Церковное покаяніе, къ коему прощенный виновный былъ присужденъ, прекращается или продолжается по усмотрѣнію духовнаго начальства его вѣроисповѣданія“ [1]).

Въ русской литературѣ былъ поднятъ вопросъ, можетъ-ли быть освобожденъ прощенный *отъ политическихъ послѣдствій понесеннаго наказанія?* Одни утверждаютъ, что послѣдствія эти „остаются во всей своей неприкосновенности“ [2]). Другіе полагаютъ, что возстановленіе политическихъ правъ можетъ произойти лишь въ законодательномъ порядкѣ. Въ нашемъ законодательствѣ, по мнѣнію проф. Котляревскаго, „остается пробѣлъ—какимъ образомъ могутъ быть возстановлены политическія права амнистированныхъ лицъ?“ По его мнѣнію, „это возможно въ законодательномъ порядкѣ, но исключительно по иниціативѣ Государя, согласно п. 7 ст. 31 Учрежденія Г. Д., гдѣ къ вѣдѣнію Думы, между прочимъ, относятся „дѣла“, вносимыя на разсмотреніе... по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ“ [3]).

Приэтомъ и тѣ, и другіе ссылаются на статью 7 Положенія о Выборахъ въ Государственную Думу. Она гласитъ: „*Въ выборахъ не участвуютъ* также: 1, подвергшіяся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе со службы, а

---

[1]) Уложеніе о Наказаніяхъ, изд. 1885 г., ст. 167.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 230.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 47—48.

равно за кражу..., когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія"[1]).

Статья эта содержитъ въ себѣ чрезвычайно важное толкованіе права помилованія. Съуженіе это по общему правилу должно, конечно, толковаться ограничительно. Придавать ему возможно только то значеніе, которое оно, по точному смыслу употребленныхъ въ немъ выраженій, имѣетъ. Статья постановляетъ, что подвергшійся суду за указанныя дѣянія и не оправданный имъ, но освобожденный отъ наказанія въ силу Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія, въ выборахъ въ Государственную Думу не участвуетъ. Другими словами, въ выборахъ не участвуетъ тотъ, относительно котораго Высочайшая милость ограничилась освобожденіемъ отъ наказанія, т. е., помилованіемъ въ узкомъ смыслѣ слова. Но Государю Императору принадлежитъ еще одно верховное право—право прощенія, или, какъ говоритъ законъ,—общаго прощенія. Далѣе, статья 167 Уложенія о Наказаніяхъ указываетъ,что въ дарующемъ прощеніи указѣ или общемъ Всемилостивѣйшемъ манифестѣ *можетъ быть объявлено объ отмѣнѣ и последствій понесенныхъ уже виновнымъ наказаній.* И разъ указъ или манифестъ возстанавливаетъ политическія права обвиненнаго, статья 7 Положенія о выборахъ въ Государственную Думу служить препятствіемъ тому не можетъ. Резюмируемъ. *Статья 7 ограничиваетъ* права извѣстной категоріи преступниковъ, *но не Высочайшее милосердіе.* Этимъ самымъ отпадаетъ и вопросъ о томъ, какимъ образомъ могутъ быть возстановлены политическія права осужденнаго.

Изъ нашего анализа явствуетъ, что статья 23 предоставляетъ Государю Императору всѣ возможные виды помилованія. Съ этимъ, однако, другіе толкователи ея,

---

[1]) См. Положеніе Земскихъ Учрежденій, ст. 27 п. 1. и Городское Положеніе, ст. 33 п. 1, въ которыхъ содержится подобное-же ограниченіе, что касается участія въ выборахъ земскихъ и городскихъ.

обыкновенно, не соглашаются Утверждають именно, что Ему не предоставлено права амнистіи или даже *амнистіи и частной аболиціи.* Причемъ подъ амнистіей понимается освобожденіе не только отъ слѣдствія, суда и наказанія, но и отъ послѣдствій, которыя могло бы или должно повлечь наказаніе, а подъ аболиціей—только освобожденіе отъ слѣдствія и суда. Причемъ общее прощеніе, о которомъ говоритъ статья 23 Основныхъ Законовъ, понимается какъ аболиція общая. Такъ, въ лекціяхъ приватъ-доцента Лазаревскаго сообщается, что статья 23 „предоставляетъ Государю Императору: 1) *помилованіе* (прощеніе осужденныхъ и смягченіе наказаній). и 2) *аболицію*, которая и теперь предполагается общею (общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ отъ суда и наказанія") [1]).

Такимъ образомъ, не останавливаются даже передъ явно нелѣпымъ пониманіемъ закона, который-де, предоставляя Верховной Власти аболицію общую, якобы не предоставилъ Ей аболюціи частной. Особенно подробно разсматривается, однако, *вопросъ объ амнистіи*, причемъ также доказывается, будто Государь Императоръ не имѣетъ права амнистіи. Утверждаютъ, что амнистія можетъ совершаться лишь законодательнымъ порядкомъ, т. е., съ участіемъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Въ этомъ именно смыслѣ высказываетъ одинъ изъ главныхъ толкователей Основныхъ Законовъ прив.-доцентъ Лазаревскій:

„Что-же касается аболиціи частной, а также амнистіи (т. е. прощенія преступленія со сложеніемъ и другихъ его послѣдствій, кромѣ наказанія), общей или частной, то онѣ возможны *лишь въ порядкѣ законодательномъ*, ибо, не будучи предоставлены по закону ни одному изъ органовъ государства, онѣ, заключая въ себѣ распоряженія, противорѣчащія общему закону, ни отъ какой иной власти, кромѣ законодательной, исходить не могутъ" [2]). Воззрѣніе это предста-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 231.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 231.

вляетъ собою попытку перенести къ намъ порядки нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствъ, гдѣ амнистія совершается дѣйствительно законодательнымъ порядкомъ.

Въ этомъ-же смыслѣ высказывается и прив.-д. Люблинскій: „Русскому законодательству неизвѣстна амнистія, какъ особый правовый институтъ". „Этотъ *пробѣлъ...* можетъ быть *заполненъ на основаніи общихъ правомочій законодательныхъ органовъ.* На основаніи ст. 7 Основныхъ Законовъ, Государственная Дума является органомъ, осуществляющимъ законодательную власть. Ст. 23 Осн. Зак., устанавливающая ограниченіе этой власти въ пользу исключительной прерогативы Монарха въ области помилованія, не содержитъ въ себѣ указаній на изъятія амнистіи изъ компетенціи Думы. Какъ изъятіе, статья 23 подлежитъ ограничительному толкованію. Съ другой стороны, вѣдѣнію Государственной Думы по ст. 31 т. I ч. 2 предоставлены предметы, требующіе, изданія законовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны. Изданныя по такимъ предметомъ законы могутъ содержать въ себѣ самихъ оговорку, что сила ихъ распространяется и на предшествующее время (ст. 89 Осн. Зак.). Государственой Думѣ непосредственно право амнистіи не предоставлено, но она можетъ использовать перечисленныя выше права въ интересахъ амнистіи. Она можетъ пріостановить по отношенію къ дѣяніямъ прошлаго отдѣльныя постановленія уголовнаго законодательства" [1]).

Опровергать эти ученія послѣ всего сказаннаго надобности не представляется. Разъ Государю Императору предоставлено право прощать и освобождать отъ слѣдствія, суда и наказанія [2]), а равно отъ послѣдствій наказанія [3]), *Ему предоставлены всѣ полномочія, входящія въ право амнистіи* и аболиціи. Таково, впрочемъ, мнѣніе многихъ весьма компетентныхъ лицъ.

Проф. В. В. Ивановскій: „Наше законодательство *не раз-*

---

[1]) Люблинскій, Амнистія..., стр. 346—347.

[2]) Статья 23 Основныхъ Законовъ

[3]) Статья 167 Уложенія о Наказаніяхъ.

личаетъ... права помилованія отъ амнистіи и первое, очевидно, заключаетъ въ себѣ послѣднюю" [1]).

Проф. Котляревскій: „Авторы Основныхъ Законовъ, формулируя ст. 23-ю, гдѣ различается помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказанія и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣйствія, очевидно, приписывали *право амнистіи Монарху* [2]). Противоположное воззрѣніе, развитое въ монографіи Люблинскаго и принятое въ курсѣ Лазаревскаго, кажется намъ несомнѣнной натяжкой".

Проф. Шалландъ: „Въ періодъ дѣятельности Государственной Думы перваго и втораго созыва толкованіе этой статьи по вопросу о полной амнистіи—„общаго прощенія совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія" вызвало значительныя разнорѣчія. Одна сторона, по аналогіи съ западно-европейской практикой, допускала, что амнистія можетъ быть дарована обыкновеннымъ законодательнымъ актомъ, слѣдовательно и по почину палаты. Другая—наоборотъ, основываясь на точномъ смыслѣ ст. 23 Осн. Зак., признавала амнистію безусловно прерогативой Монарха. Съ точки зрѣнія юридической конструкціи, послѣднее мнѣніе должно быть признано *наиболѣе правильнымъ*". [3]).

Д-ръ А. Пальме: „Es erscheint *nicht notwendig*, dieses Abolitionsrecht, wie Lazarevskij (p. 231) es tut, als nur auf ganze Kategorien von Straftaten und Personen gehend, aufzufassen und dem Kaiser auf Grund des Ausdruckes „allgemeine Verzeihung" das *Recht der Abolition im Einzelfalle abzusprechen*" [4]).

Вопросъ объ амнистіи возбуждался въ первой и во второй Государственной Думѣ. Первая Дума обратилась къ Государю Императору со словами: „Ваше Императорское Величество! Въ преддверіи всякой нашей работы стоитъ одинъ вопросъ, волнующій душу всего наро-

1) Ивановскій, Учебникъ..., 2 изд., стр. 398.

2) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 45.

3) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 83.

4) Palme, Die russische Verfassung..., S. 116.

да, волнующій насъ, избранниковъ народа, лишающій насъ возможности спокойно приступить къ первымъ шагамъ нашей законодательной дѣятельности. Первое слово, прозвучавшее въ стѣнахъ Государственной Думы, встрѣченное кликами сочувствія всей Думы, было слово — амнистія. Страна жаждетъ амнистіи, распространенной на всѣ предусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ дѣянія, вытекавшія изъ побужденій религіозныхъ или политическихъ, а также на всѣ аграрныя правонарушенія. Есть требованія народной совѣсти, въ которыхъ нельзя отказывать, съ исполненіемъ которыхъ нельзя медлить. *Государь, Дума ждетъ отъ Васъ полной политической амнистіи*, какъ перваго залога взаимнаго пониманія и взаимнаго согласія между *Царемъ* и народомъ" [1]).

Обращеніе это было поддержано и Государственнымъ Совѣтомъ, который въ своемъ отвѣтномъ адресѣ писалъ: „Относясь съ глубокимъ негодованіемъ къ непрекращающимся и донынѣ злодѣніямъ, совершаемымъ въ увлеченіи политическою борьбою, Государственный Совѣтъ, во вниманіе къ чрезвычайной важности переживаемаго времени, рѣшается *повергнуть на великодушное воззрѣніе Вашего Императорскаго Величества* участь тѣхъ, кои, въ неудержимомъ стремленіи къ скорѣйшему достиженію желанной свободы или въ борьбѣ за охрану порядка, нарушили грани, закономъ поставленныя, но не посягнули при этомъ на чужую жизнь и имущество, а также не вовлекли въ эти преступленія другихъ" [2]).

При этомъ возбужденіе подобнаго ходатайства поддерживалось такимъ авторитетомъ уголовнаго права, какъ проф. Таганцевъ, говорившимъ: „Нѣтъ сомнѣнія, что, прежде всего, инціатива въ этомъ отношеніи *принадлежитъ самому Императорскому Величеству*. Верховный хранитель порядка Россіи всегда можетъ усмотрѣть основаніе къ прощенію, въ которомъ Онъ изъявляетъ свою милость, будетъ ли это основаніе лежать въ отдѣльныхъ событіяхъ, какъ напр. заключеніе мира, или въ счастливыхъ событіяхъ въ жизни Цар-

---

1) Засѣданіе Государственной Думы 5 V. 1906 г. Отчетъ, стр. 241.

2) Государственный Совѣтъ, сессія 1. Отчетъ, стр. 16.

ской семьи, по поводу которыхъ Государю Императору благоугодно даровать милость. Но несомнѣнно, что *право ходатайствовать о дарованіи амнистіи* можетъ возникнуть также и въ порядкѣ управленія государствомъ" [1]). Но никакихъ доводовъ въ пользу послѣдняго утвержденія онъ не привелъ и, повидимому, ихъ вовсе не имѣется.

Во второй Государственной Думѣ 88 членами было внесено законодательное предположеніе относительно амнистіи. Возникшія на этой почвѣ пренія выяснили неправомѣрность этой иниціативы. Такъ, министръ юстиціи высказалъ слѣдующее: „Амнистія, обсужденія которой въ законодательномъ порядкѣ домогаются 88 членовъ Думы, составляетъ одну изъ тѣхъ формъ, въ которыхъ осуществляется помилованіе. Послѣднее, какъ извѣстно, распадается на помилованіе индивидуальное, даруемое опредѣленнымъ лицамъ, совершившимъ преступное дѣяніе, и на помилованіе групповое, именуемое, обыкновенно, амнистіей, покрывающее милосердіемъ и забвеніемъ цѣлыя категоріи лицъ, учинившихъ тѣ или другія преступныя посягательства. Въ нашемъ отечественномъ правѣ оба вида помилованія составляютъ *исконную прерогативу* русскихъ Монарховъ. На основаніи ст. 23 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, Государю Императору принадлежитъ: во первыхъ, помилованіе осужденныхъ и смягченіе наказаній и, во вторыхъ, общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія, съ прекращеніемъ судебнаго преслѣдованія противъ нихъ и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія.

„*Указанная прерогатива*, отнесенная Основными Законами къ самому существу Верховной Самодержавной Власти, что явствуетъ изъ заголовка главы I Основныхъ Законовъ, въ которой помѣщена статья 23,—*осуществляется Государемъ Императоромъ единолично*. Въ виду этого, правительство заявляетъ Государственной Думѣ, что законопроектъ объ амнистіи, по силѣ Основныхъ Государственныхъ Законовъ, ея обсужденію не подлежитъ. Права Верховной Самодер-

[1]) Государственный Совѣтъ. Сессія I, засѣданіе 4 V 1906 г. Отчетъ, стр. 4.

жавной Власти священны для всякаго русскаго и незыблемы. Какое бы то ни было, прикосновеніе къ нимъ совершенно недопустимо" [1]).

Въ этомъ-же духѣ говорилъ и членъ Государственной Думы В. А. Маклаковъ: „Мы знаемъ не хуже министра юстиціи, что ст. 23 Основныхъ Законовъ дѣлаетъ амнистію прерогативой короны. На эту прерогативу мы никогда не покушались и не покушаемся, и потому то еще въ первой Государственной Думѣ, когда было произнесено слово „амнистія", мы не предлагали закона о ней, а предложили единственный путь, которымъ, по нашему мнѣнію, можетъ начать Дума это дѣло,—путь обращенія къ Монарху. Вотъ какимъ путемъ мы пошли. Мы хорошо понимаемъ, господа, что обстоятельства политическаго момента не таковы, чтобы предлагать теперь подобное обращеніе. Мы понимаемъ, что этотъ путь сейчасъ былъ бы безнадеженъ, и потому и безцѣленъ, но за то мы хорошо понимаемъ, что тотъ путь, который избрали подписавшіе законопроектъ объ амнистіи, не только безполезный, но и пагубный путь, пагубный не только для Думы, но и для самой амнистіи. Мы думаемъ, что лучшее средство надолго похоронить вопросъ объ амнистіи—это принять тотъ законъ, который намъ предлагаютъ. Мы думаетъ, что, совершая этотъ актъ, *расширяя компетенцію Думы въ ущербъ Основнымъ Законамъ и прерогативѣ Короны*, мы надолго сдѣлаемъ амнистію невозможной. И вотъ почему, когда законъ былъ внесенъ, мы къ нему не присоединились, мы не торопились его заслушать, мы хотѣли снять его съ очереди. И если намъ придется высказаться по существу его, то я долженъ сказать, что не только во имя законности, но и во имя самой амнистіи, мы должны будемъ подать голосъ противъ него. И вотъ почему, господа, по нашему мнѣнію, раньше обсужденія закона по существу, мы должны обратить вниманіе на другой вопросъ, требующій настоятельнаго разрѣшенія: можемъ ли мы или нѣтъ принять его къ разсмотрѣнію Думы? Наша партія думаетъ, что

---

[1]) Министръ Юстиціи. Засѣданіе Государственной Думы 28 V 1907 г. Отчетъ, стр. 1300.

это прерогатива Монарха, и что это не входитъ въ кругъ компетенціи Думы. Но мы не слѣпы, мы знаемъ, что этотъ взглядъ встрѣчаетъ возраженія, что о немъ написаны монографіи, что онъ былъ предметомъ разсмотрѣнія ученыхъ юридическихъ обществъ, которыя пришли къ иному взгляду, чѣмъ мы. Насъ это ни въ чемъ не убѣждаетъ. Если наступитъ моментъ, то я постараюсь показать вамъ, что нашъ взглядъ на то, что амнистія есть прерогатива Монарха, не опровергнутъ никѣмъ" [1]).

Далѣе, Государю Императору принадлежитъ: „сложеніе, въ путяхъ Монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права" [2]). Дѣла *о сложеніи недоимокъ и другихъ казенныхъ взысканій* проходили раньше черезъ дореформенный Государственный Совѣтъ [3]), объ остальныхъ милостяхъ только черезъ Канцелярію по Принятію Прошеній на Высочайшее Имя Приносимыхъ, черезъ которую они проходятъ и нынѣ [4]).

---

[1]) Маклаковъ, Засѣданіе Государственной Думы 28 V 1907 г. Отчетъ, стр. 1301.

[2]) Основные Законы, статья 23.

[3]) По старому Учрежденію Государственнаго Совѣта (Св. Зак. Т. I Ч. 2, изд. 1892 г., ст. 23): „Въ порядкѣ государственнхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской Власти зависящихъ, слѣдующіе предметы поступаютъ предварительно на уваженіе Государственнаго Совѣта ....15). Дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій".

[4]) Во второй своей части статья 23 повторяетъ постановленіе пункта 4 статьи 9 Учрежденія Канцеляріи по Принятіи Прошеній, на Высочайшее Имя Приносимыхъ. Учрежденіе Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній (Сводъ Зак. Т. I. Ч. 2, изд. 1892 г., ст. 9): „На Высочайшее имя могутъ быть приносимы:... 4) прошенія о дарованіи милостей, въ особыхъ случаяхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права". См. статьи 21 и 22 того-же Учрежденія.

Полномочія Государя Императора, о которыхъ говоритъ приведенная только что вторая половина статьи 23 Основныхъ Законовъ, представляютъ собой *одно изъ старинныхъ установленій русскаго права*, крѣпко укоренившееся въ жизни. Необходимость его врядъ ли нужно доказывать. Въ такомъ великомъ и населенномъ разными народностями государствѣ, какъ Государство Русское, особенно необходимо, чтобы имѣлась милосердая рука, которая смягчала бы суровыя требованія закона и давала возможность вновь подняться тѣмъ побѣгамъ жизни, которые гнетъ къ землѣ тяжелая судьба. Для правильнаго хода государственной машины необходимо, чтобы широкая волна благодѣяній и милосердія непрерывно изливалась на народъ съ высоты Престола.

Дѣла милосердія всегда широко занимали русскихъ Императоровъ. Наше право и наша государственная практика *не имѣютъ полнаго соотвѣтствія въ другихъ государствахъ.* Въ этомъ отношеніи правъ проф. Котляревскій, когда онъ говоритъ, что въ статьѣ 23 „даются совершенно своеобразныя правомочія, не встрѣчающія параллелей въ западныхъ конституціяхъ и лишь отчасти объяснимыя изъ стараго права“ [1]. То-же замѣчаетъ и г. Пальме: „Das „Erlassen staatlicher Forderungen“, ist ein bosonderes in anderen Verfassungen kein Analogon in diesem Umfage findendes Vorrecht des russischen Kaisers“ [2]. Также и прив.-д. Лазаревскій: „Право слагать всѣ

„Прошеніе о милостяхъ (ст. 9, п. 4), дарованіе коихъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона, либо съ интересомъ казны, главноуправляющій канцеляріей Его Императорскаго Величества или оставляетъ безъ послѣдствій, или передаетъ министру или главноуправляющему отдѣльною частью, по принадлежности. Въ случаяхъ особо уважительныхъ главноуправляющій канцеляріею испрашиваетъ Высочайшее повелѣніе или на передачу прошенія подлежащему министру или главноуправляющему для доклада Его Величеству, или на внесеніе дѣла въ Совѣтъ Министровъ, или на направленіе его въ законодательномъ порядкѣ“.—Учрежденіе Канцеляріи Его Императорскаго Величества, ст. 21.

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 49.

[2]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 117.

подобнаго рода казенныя взысканія, т. е., отказываться отъ тѣхъ или другихъ суммъ, слѣдующихъ къ поступленію въ государственное казначейство, есть совершенно исключительное полномочіе русскаго Императора"[1]).

Статья 23 говоритъ вообще *о казенныхъ взысканіяхъ*. Нѣкоторыя лица пытаются доказать, что къ этому понятію *не относятся казенныя недоимки*. Основываютъ это на томъ, что въ дореформенномъ нашемъ правѣ въ пунктѣ 19 статьи 31 Учрежденія Государственнаго Совѣта, изд. 1901 (въ изданіи 1892 г. ему соотвѣтствовалъ пунктъ 15 статьи 23) говорилось раздѣльно о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій. Отсюда прив.-доцентъ Лазаревскій дѣлаетъ заключеніе, что „право Государя на сложеніе своею властью недоимокъ является до нѣкоторой степени спорнымъ"[2]) и что „возможно и то толкованіе, что право сложенія въ путяхъ Монаршаго милосердія распространяется только на взысканія, за изъятіемъ податныхъ недоимокъ"[3]).

Д-ръ Пальме дѣлаетъ болѣе рѣшительное заключеніе: „Das Erlassen von Steuerrückständen, soweit: es nicht von den Einzelgesetzten dem Kaiser anheimgestellt wird, zur Kompetenz der von dem Kaiser, dem Staatsrat und der Staatsduma gemeinsam auszuübenden *Gezetzgenbung gehört*"[4]).

Въ дѣйствительности, конечно, подати представляютъ собой также казенныя взысканія. Упоминаніе ихъ особо въ указанномъ пунктѣ статьи 31 стараго Учрежденія Государственнаго Совѣта можетъ быть объяснено особой важностью этого рода взысканій, хотя нельзя не признать, что пунктъ этотъ можно было бы редактировать удачнѣе. Но, во всякомъ случаѣ, нельзя забывать, что нашему освѣщенію подлежитъ не прежнее, а дѣйствующее право, въ которомъ данный вопросъ регламентированъ вполнѣ ясно и въ которомъ государственныя *подати нигдѣ не выдѣлены изъ общаго понятія казенныхъ взысканій.*

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 232.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 232.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 232.

[4]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 117.

Такимъ образомъ, вторая половина статьи 23 имѣетъ самое глубокое государственное значеніе. Сомнѣнія, которыя она вызываетъ у проф. Котляревскаго, врядъ ли могутъ подорвать ея значеніе. Примѣненіе второй половины 23-й ст. вызываетъ у него „*самыя серіозныя сомнѣнія*, лишь усугубленныя неопредѣленностью редакціи. Какъ примирить ее съ законодательными и бюджетными правомочіями Думы и Совѣта? Что понимать подъ нарушеніемъ гражданскихъ правъ—разумѣется ли оно лишь въ прямомъ, или также и въ болѣе косвенномъ смыслѣ? Но общій характеръ статьи не идетъ въ разрѣзъ съ пониманіемъ судебной власти Монарха, которое запечатлѣлось въ Основныхъ Законахъ“ [1]).

Въ дѣйствительности, *право диспенсаціи*, право дѣлать исключенія изъ требованій закона для отдѣльныхъ случаевъ *не можетъ принадлежать* никому, кромѣ Государя Императора. Вопросы, относящіеся сюда, могутъ быть рѣшаемы лишь отдѣльнымъ лицомъ. Законодательныя и бюджетныя права Думы этимъ ни мало не затрагиваются, такъ какъ законодательныя установленія занимаются установленіемъ общихъ началъ, а не рѣшеніемъ частныхъ случаевъ. Что касается гражданскихъ правъ третьихъ лицъ, то вопросъ объ ихъ пониманіи долженъ разрѣшаться въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ особо, такъ какъ вообще эти милости носятъ строго индивидуальный характеръ.

Еще слабѣе критикуетъ указанную статью приватъ-доцентъ Лазаревскій. Послѣдній обратилъ особое вниманіе на предоставленіе Государю Императору права слагать казенныя взысканія. „Право слагать всѣ подобнаго рода казенныя взысканія, т. е., отказываться отъ тѣхъ или другихъ суммъ, слѣдующихъ къ поступленію въ государственное казначейство, есть совершенно исключительное полномочіе русскаго Императора. По общему правилу конституціонные монархи такими правами не пользуются. Это постановленіе, при случаѣ могущее весьма тяжело отразиться на государственномъ бюджетѣ, и что самое существенное, могущее оказаться *источникомъ денежныхъ выгодъ для лицъ*,

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 49.

приближенныхъ къ Государю, является новшествомъ и для русскаго права"[1]).

Серьезный характеръ имѣетъ въ этихъ замѣчаніяхъ лишь ссылка на то обстоятельство, что вопросы о снятіи недоимокъ раньше проходили черезъ Государственный Совѣтъ, а нынѣ отнесены къ верховному управленію. Но это измѣненіе въ достаточной мѣрѣ объясняется тѣмъ, что дореформенный *Государственный Совѣтъ былъ учрежденіемъ законосовѣщательнымъ*, а не законодательнымъ, и рѣшеніе, принятое имъ, не могло связывать милосердія Государя Императора, который, въ концѣ концовъ, рѣшалъ вопросъ нераздѣльно, какъ это и должно быть въ подобнаго рода дѣлахъ. Участіе-же въ нихъ современныхъ Думы и Совѣта могло бы быть не только безполезно, но и прямо вредно, создавая нежелательныя тренія въ такомъ вопросѣ, какъ милосердіе. Поэтому оно и было устранено. Переходимъ къ послѣднему, третьему разряду правъ, о которыхъ идетъ рѣчь въ настоящей главѣ.

„Государь Императоръ жалуетъ титулы ордена и другія *государственныя отличія*, а также права состоянія. Имъ-же непосредственно, опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій"[2]). Такимъ образомъ, Основные Законы не упоминаютъ особо о чинахъ. Послѣдніе отнесены, повидимому, къ выраженію: „другія государственныя отличія".

Государь Императоръ является *Главой всѣхъ россійскихъ кавалерскихъ орденовъ* (*Гроссмейстеромъ*). Законъ опредѣленно регламентируетъ удостоеніе орденами служащихъ и неслужащихъ лицъ. Ордена и другія награды жалуются Верховною Властію, какъ въ порядкѣ государственной службы, такъ и внѣ его[3]). Равнымъ образомъ и производство въ чины можетъ быть въ порядкѣ службы и внѣ его. Пожалованіе всѣхъ орденовъ 1 ст., а также Георгія и Владиміра обѣихъ

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 232.

2) Основные Законы, ст. 19.

3) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 266.

первыхъ степеней, производится особыми на имя каждаго лица Высочайшими грамотами, а пожалованіе орденовъ прочихъ степеней—именными Высочайшими указами, данными капитулу орденовъ" [1]). „Точно также отъ Высочайшаго разрѣшенія зависитъ принимать и возлагать на себя иностранные ордена, жалуемые русскимъ подданнымъ державами иностранными" [2]).

Возведеніе въ дворянство и пожалованіе титуловъ княжескаго, графскаго и баронскаго—потомственно или лично—восходили раньше на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта [3]). Теперь это полномочіе отправляется безраздѣльно Государемъ Императоромъ.

Наконецъ, по статьѣ 19, къ верховному управленію относится также опредѣленій *условій и порядка пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій.* Раньше все это опредѣлялось въ общемъ законодательномъ порядкѣ. При этомъ стоитъ отмѣтить, что въ то время, какъ первая часть статьи, перечисляющая тѣ награды, которыя жалуются Государемъ Императоромъ, упоминаетъ, помимо служебныхъ отличій, также и о правахъ состоянія, вторая часть статьи, говоря объ установленіи порядка пожалованія, о правахъ состоянія не упоминаетъ. Отсюда ясно, что по отношенію къ правиламъ, опредѣляющимъ порядокъ и условія пріобрѣтенія и пожалованія правъ состоянія, сохраняется нынѣ дѣйствущее правило, согласно которому этотъ порядокъ опредѣляется закономъ, а не актами верховнаго управленія" [4]).

Дѣятельность Государя Имeратора въ области благотворенія и милосердія не ограничивается, конечно, сказаннымъ. Назовемъ, въ особенности, *Опекунскій Совѣтъ*, завѣдующій воспитательными домами и получающій повелѣнія отъ Государя Императора и отъ Государыни Императрицы, которая въ этомъ случаѣ выступа-

---

1) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 267.

2) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 267.

3) Учрежденіе Государственнаго Совѣта, изд. 1892 г., статьи 17 и 23.

4) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 184.

етъ какъ государственный органъ. Упомянемъ, что Государемъ Императоромъ, согласно статьѣ 30 Учрежденія Канцеляріи Прошеній, на Высочайшее Имя Приносимыхъ, широко назначаются разнаго рода денежныя пособія.

ГЛАВА XIV.

Мѣры безопасности. Монета. Заключеніе.

Содержаніе.—Военное и исключительное положенія.—Статья 15-я Осн. Зак. и пунктъ 1) ст. 31 Учрежденія Государственной Думы.—Право изданія соотвѣтствующихъ положеній.—Правила о крѣпостныхъ районахъ.—Чеканка монеты. —Особо перечисленные предметы верховнаго управленія.—Общее полномочіе на управленіе государствомъ.—Значеніе верховнаго управленія.

Кромѣ тѣхъ великихъ, такъ сказать, отношеній народной и государственной жизни, о которыхъ шла рѣчь въ предшествующихъ главахъ, Основные Законы опредѣленно относятъ къ верховному управленію еще *два предмета меньшаго значенія*, или, во всякомъ случаѣ, менѣе подробно регламентированные, именно вопросъ о принятіи особыхъ мѣръ для обезпеченія внутренней и внѣшней безопасности государства и вопросъ о чеканкѣ россійской монеты. На нихъ мы и должны остановиться, прежде чѣмъ подведемъ нѣкоторые общіе итоги.

„Государь Императоръ *объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи*" [1]). Такимъ образомъ Ему предоставляется право принятія мѣръ въ часъ исключительной внутренней или внѣшней опасности, угрожающей государству. Въ прежнее время эти мѣры вводились частью Государемъ Императоромъ, частью подчиненными властями.

---

[1]) Основные Законы, ст. 15.

Надѣленіе правительства чрезвычайными полномочіями для борьбы съ общественными опасностями встрѣчается въ законахъ многихъ государствъ. Въ нашемъ правѣ оно получило *особое развитіе.* Объясняется это особо тяжелыми и сложными условіями, въ которой приходится дѣйствовать государственной власти въ Россіи.

Принадлежащія Государю Императору права образуютъ *особый предметъ верховнаго управленія.* По справедливому замѣчанію проф. Котляревскаго, „чрезвычайно обширное мѣсто, которое занимаетъ въ русской государственной жизни охрана внутренняго порядка и безопасности, вліяніе мотивовъ этой охраны на всѣ отрасли управленія едва ли допускаетъ признать полномочія по ст. 15-й выраженіемъ военнаго верховечства Монарха“ [1]).

Цитированная статья 15 Основныхъ Законовъ говоритъ, что Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи. Возникаетъ вопросъ, „имѣется ли здѣсь въ виду *одно или два понятія?*“ [2]). Въ виду того, что оба прилагательныхъ не раздѣлены запятой, слѣдуетъ скорѣе отвѣтить, что два, тѣмъ болѣе, что это толкованіе соотвѣтствуетъ и нашему дѣйствующему законодательству. Таково мнѣніе и всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя изучали эту статью.

Дѣйствительно, наше законодательство знаетъ осадное положеніе [3]), военное положеніе [4]), и исключительное положеніе, которое обнимаетъ собой: положеніе усиленной охраны [5]) и положеніе чрезвычайной охраны [6]). Такимъ образомъ, если оставить въ сторонѣ осадное положеніе, то, въ сущности, и дѣйствующее право знаетъ *два положенія: военное и чрезвычайное.*

---

1) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 44.

2) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 44.

3) Томъ II, ч. I, Свода Законовъ, ст. 22, приложеніе.

4) Томъ II, ч. I, Свода Законовъ, ст. 23, приложеніе.

5) Сводъ Законовъ Томъ XIV. Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій. Ст. I, прим. 2, приложеніе.

6) Тамъ-же.

Не смотря на столь категорическій смыслъ статьи 15, дѣлаются попытки и въ этомъ случаѣ *ограничительно толковать полномочія* Государя Императора, Подобнаго рода попытку встрѣчаемъ мы, напр., у такого солиднаго ученаго, какъ В. В. Ивановскій. Вотъ, что онъ говоритъ:

„Въ... пунктѣ а) ст. 31 Учрежд. Госуд. Думы заявляется, что къ предметамъ вѣдѣнія Думы относится также пріостановленіе дѣйствія законовъ. Постановленіе это, по его буквальному смыслу, имѣетъ огромное юридическое значеніе. Оно, несомнѣнно, отмѣняетъ тотъ порядокъ *пріостановленія дѣйствія обыкновенныхъ законовъ и замѣны ихъ законами исключительными*, который установленъ въ XIV томѣ Свода Законовъ, въ цѣляхъ охраны государственнаго спокойствія. Разъ вводится исключительное положеніе, дѣйствіе обыкновенныхъ законовъ, опредѣляющихъ порядокъ охраны спокойствія и безопасности, пріостановляется; а такая пріостановка по ст. 31 Учрежд. Государственной Думы можетъ быть произведена только съ согласія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Но это постановленіе стоитъ въ прямомъ противорѣчіи со ст. 15 Основ. Законовъ, по которой право введенія военнаго и исключительнаго положеній предоставлено Монарху“ [1]).

Почти дословно тѣ-же самыя положенія повторяются въ учебникѣ по лекціямъ проф. И. А. Ивановскаго: „Необходимо отмѣтить, что входящее въ компетенцію законодательныхъ учрежденій—„пріостановленіе дѣйствія законовъ“ (31 ст. Учр. Г. Д.) имѣетъ большое юридическое значеніе: *пріостановленіе дѣйствія обыкновенныхъ законовъ и введеніе исключительнаго положенія* въ цѣляхъ охраны государственнаго порядка входитъ въ компетенцію законодательныхъ учрежденій и не получаетъ силы закона безъ ихъ согласія. На практикѣ этотъ предметъ вѣдѣнія изъятъ изъ компетенціи законодательныхъ учрежденій“ [2]).

Для проведенія все той-же политической теоріи опять примѣняются извѣстные уже намъ пріемы толкованія.

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 356.

[2]) И. А. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 174.

Пунктъ 1) статьи 31 Учрежденія Государственной Думы говоритъ о пріостановленіи законовъ. В. В. Ивановскій заключаетъ, что онъ, „несомнѣнно“, имѣетъ въ виду „пріостановленіе дѣйствія обыкновенныхъ законовъ и замѣну ихъ исключительными... въ цѣляхъ охраны государственнаго спокойствія“. Между тѣмъ ничего подобнаго въ статьѣ 31 не содержится, пріостанавливать дѣйствіе законовъ можно и въ иныхъ случаяхъ, а изъ сопоставленія пункта 1) со статьею 15 должно, именно съ несомнѣнностью, вытекать, что статья 31 въ данномъ пунктѣ вовсе не имѣетъ въ виду случая принятія особыхъ мѣръ въ цѣляхъ охраны государственнаго спокойствія. Особый случай, урегулированный въ спеціальной статьѣ, долженъ, по элементарному правилу логическаго толкованія, быть исключенъ изъ общаго правила, установленнаго въ статьѣ общаго содержанія.

Въ то-же самое время, утверждать, что въ данномъ случаѣ имѣется прямое противорѣчіе между пунктомъ 1) статьи 31 и статьей 15, можно также только, если желаютъ, *во что бы то ни стало*, даже въ мелочахъ, *доказывать любимую идею*. Допустимо ли это? Допустимо ли также утверждать, что по праву принадлежащія законодательнымъ учрежденіямъ полномочія „на практикѣ изъяты изъ ихъ вѣдѣнія“, когда въ действительности эти полномочія принадлежатъ, именно, Государю Императору.

Необходимое дополненіе къ указанному полномочію Государя Императора должно было бы составить предоставленіе Ему-же *права опредѣлять, въ чемъ именно состоитъ то или другое положеніе*, но въ Основныхъ Законахъ соотвѣтствующаго постановленія нѣтъ. Поэтому, обыкновенно, высказываютъ мысль, что это составляетъ вопросъ общаго законодательства. Приватъ-доцентъ Лазаревскій пишетъ: „Такъ какъ ни одна статья Основныхъ Законовъ не предоставляетъ Государю устанавливать въ порядкѣ верховнаго управленія самое содержаніе этихъ „положеній“, то, несомнѣнно, что это *содержаніе предполагается установленнымъ въ законодательномъ порядкѣ*“ [1]).

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., стр. 217.

То-же д-ръ А. Пальме: „*Dem Kaiser steht nur die Anordnung* des Kriegs—oder Ausnahmezustandes zu, der Umfang der dadurch zeit und distriktweise bedingten Aufhebung verfassungsmässiger staatsbürgerlicher Rechte wird aber nach art 83 *durch Gesetze* bestimmt. Das Gesetz kann auch die Vorbedingungen für die Anordnung des Kriegs—oder Ausnahmezustandes genau bestimmen" [1]).

По данному вопросу въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ имѣется лишь слѣдующая статья: „Изъятія изъ дѣйствія изложенныхъ въ сей главѣ постановленій",—т. е., „въ главѣ восьмой, постановляющей о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ",—въ отношеніи мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи или въ положеніи исключительномъ, опредѣлены *особыми законами*" [2]). Каково ея юридическое значеніе?

Статья эта говоритъ объ *изъятіяхъ, что касается правъ подданныхъ*, и постановляетъ, что изъятія эти опредѣлены въ особыхъ законахъ. Такимъ образомъ, правиламъ, дѣйствовавшимъ въ 1906 г., дано, какъ бы, подтвержденіе, не ограниченное никакимъ срокомъ. Но мѣры къ охраненію порядка состоятъ также *въ организаціи соотвѣтствующихъ властей и ихъ направленной къ данной цѣли дѣятельности.* Соотвѣтствующія постановленія, въ силу статьи 11, должны приниматься въ порядкѣ верховнаго управленія. Все это ясно, но правильно ли ежегодное въ порядкѣ Высочайшаго указа продолженіе дѣйствія правилъ, содержащихся въ томѣ XIV Св. Законовъ и объявленныхъ ст. 83 особыми законами, на одинъ годъ далѣе?

Пальме утверждаетъ, что „die... alljährlich ergangenen Kaiserl. Verordnungen, welche die Geltungsdauer der Ordnung (über die Massregeln zum Schutz der Staatsordnung und der öffentlichen Ruhe) um je ein Jahr weiter ausdehnten, müssen daher als verfassungswidrig bezeichnet werden" [3]).

Въ дѣйствительности, если правила эти признаны

---

1) Palme, Die russische Verfassung..., S. 104.

2) Основные Законы, ст. 83.

3) Palme, Die russische Verfassung..., S. 105.

статьей 83 Основныхъ Законовъ дѣйствующимъ закономъ безъ указанія срока, въ ежегодномъ продолженіи срока ихъ дѣйствія надобности, казалось бы, нѣтъ. Съ другой стороны, продолженіе дѣйствія законовъ вообще въ кругъ дѣлъ законодательной власти не включено [1]), а потому осталось въ компетенціи власти верховнаго управленія [2]).

Въ извѣстной внутренней связи съ указаннымъ постановленіемъ Основныхъ Законовъ стоитъ послѣдняя точка 14 статьи, гласящая: „Государемъ Императоромъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаются также *ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества* въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота" [3]). Здѣсь также говорится о принятіи мѣръ къ предотвращенію опасностей, грозящихъ государству, а въ томъ числѣ и мѣръ правообразующаго характера. Переходимъ къ послѣднему, особо указанному, предмету верховнаго управленія.

Финансовое хозяйство государства регламентируется, частью въ общемъ законодательномъ, частью въ указномъ порядкѣ, но одинъ предметъ отнесенъ прямо къ верховному управленію, именно, „Государю Императору принадлежитъ *право чеканки монеты* и опредѣленіе внѣшняго ея вида" [4]). Статья эта повторяетъ одно изъ обычныхъ постановленій европейскихъ конституцій. Объясняется она скорѣе воспоминаніемъ о прошломъ, когда вопросъ о чеканкѣ монетъ имѣлъ громадное практическое значеніе, чѣмъ потребностями нашего времени.

Недостатокъ этой статьи состоитъ въ томъ, что въ ней *не упоминается о печатаніи кредитныхъ билетовъ*, право на каковое также принадлежитъ, несомнѣнно, Государю Императору. Недостатокъ этотъ имѣетъ, конечно,

---

[1]) См. ниже, глава XVI. „Кругъ дѣлъ законодательной власти", стр. 293.

[2]) См. выше, глава VII. „Верховное учрежденіе и законодательство", стр. 106.

[3]) Основные Законы, ст. 14.

[4]) Основные Законы, ст. 16.

чисто редакціонный характеръ, билеты являются замѣной монетъ, и дѣлать изъ умолчанія о нихъ выводъ, что опредѣленіе внѣшняго вида кредитныхъ билетовъ предоставлено у насъ законодательной власти, было бы, конечно, странно. Такой выводъ дѣлаетъ, однако, г. Лазаревскій:

„Изъ этой статьи получается довольно неожиданный выводъ: она говоритъ о „чеканкѣ" и о монетѣ: изъ этого слѣдуетъ, что она, очевидно, не можетъ имѣть примѣненія къ *кредитнымъ билетамъ*. Такъ какъ внѣшній видъ кредитныхъ билетовъ точно такъ-же опредѣляется до сихъ поръ актами Верховной Власти съ силою закона, то въ настоящее время опредѣленіе внѣшняго вида кредитныхъ билетовъ должно быть признано выходящимъ изъ предѣловъ власти Государя, и для этого *требуется соучастіе Думы*" [1]).

Таковы тѣ *предметы*, *которые опредѣленно отнесены* къ верховному управленію: военное управленіе, церковное управленіе, внѣшнія сношенія, Императорская Фамилія, государственные установленія и служащіе, право помилованія и милостей, чеканка монеты, мѣры исключительной и военной охраны. Большинство изъ относящихся къ нимъ постановленій въ конституціонныхъ государствахъ входитъ въ компетенцію законодательной власти. Внѣ указаннаго круга отношеній остается, какъ было уже указано, лишь *гражданскій оборотъ*, экономическая жизнь, *правосудіе* и такъ называемая *полиція благосостоянія и безопасности*. Но кругъ дѣлъ верховнаго управленія этими предметами не ограничивается.

Какъ мы уже знаемъ, согласно нашему законодательству, верховное управленіе есть понятіе чисто формальное. Это то государственное управленіе, въ которомъ Государь Императоръ дѣйствуетъ непосредственно и нераздѣльно. Дѣйствуетъ-же Онъ и непосредственно, и нераздѣльно во всѣхъ отношеніяхъ власти, которыя не отнесены къ вѣдѣнію подчиненныхъ властей, или къ вѣдомству власти законодательной. Компетенція тѣхъ и другой опредѣленно очерчена закономъ. Въ отношеніяхъ перваго рода Онъ дѣйствуетъ посредственно, черезъ посредство подчиненныхъ властей, въ отношеніяхъ втораго рода Онъ дѣйствуетъ въ единеніи съ за-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 218.

конодательными установленіями, но во всѣхъ проявленіяхъ государственной власти дѣйствуетъ, такимъ образомъ, Императорская Власть. По статьѣ 10 „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору“. Такимъ образомъ, Государь Императоръ имѣетъ общее правомочіе на управленіе государствомъ, но верховное управленіе, съ одной стороны, отграничивается отъ подчиненнаго, а съ другой—отъ законодательства, поэтому къ верховному управленію относятся всѣ проявленія власти, которыя опредѣленно не отнесены къ законодательству или къ управленію подчиненному. Въ виду этого невозможно признать правильными слѣдующія утвержденія г. Авалова:

„Какъ ни значительны (въ политическомъ отношеніи), какъ ни сложны и какъ ни разнообразны вообще *дѣла верховнаго управленія и,* въ отдѣльности, его законодательныя функціи; какъ ни самостоятельно онѣ у насъ поставлены,— необходимо помнить, что онѣ, все же, образуютъ *изъятіе въ общемъ порядкѣ государственнаго устройства.* Функціи эти отмежеваны отъ общаго законодательнаго порядка; онѣ имѣютъ *свои опредѣленные объекты, означенные въ конституціи,*—т. е., въ Основныхъ Законахъ. Эти послѣдніе провели грань между сферой верховнаго управленія (охватывающаго и извѣстныя отрасли законодательства) и сферою законодательной власти“ [1]). Мы знаемъ уже, что въ дѣйствительности дѣло обстоитъ иначе, что изъятіе составляютъ функціи законодательной власти, а общая компетенція принадлежитъ верховному управленію [2]).

Чѣмъ-же объясняется то, что нѣкоторые предметы верховнаго управленія, все-же, *особо отмѣчены?* Прежде всего, конечно, потребностью болѣе или менѣе подробно регулировать ихъ, или нѣкоторые изъ нихъ, напр., военное управленіе, церковное управленіе и пр., засимъ, быть можетъ, и желаніемъ совершенно опредѣленно отнести нѣкоторые предметы

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 42.

[2]) См. выше гл. VII, „Верховное Управленіе и Законодательство“, стр. 106.

къ нераздѣльнымъ полномочіямъ Государя Императора, что можетъ въ разныхъ отношеніхъ имѣть весьма серьезное значеніе, наконецъ, особымъ значеніемъ тѣхъ или другихъ отношеній, именно, для монархіи. Послѣднее отмѣчаетъ и г. Аваловъ:

„Такъ какъ главными опорами престоловъ всюду и всегда — также и въ Россіи — считались *армія съ флотомъ, чиновничество и церковь*, то не удивительно, что при начертаніи „россійской конституціи“ постарались сохранить особую связь короны съ этими факторами, и, наоборотъ, ограничить вліяніе на нихъ новыхъ законодательныхъ учрежденій“ [1]). Дѣйствительно, таковы главные предметы верховнаго управленія изъ числа особо отмѣченныхъ.

Вышеперечисленные предметы верховнаго управленія считаются таковыми потому, что на нихъ не распространяется законодательная власть, но въ области ихъ находитъ свое примѣненіе и управленіе подчиненное. *Управленіе подчиненное* проявляется, такимъ образомъ, какъ въ отношеніи тѣхъ предметовъ, на которые распространяется власть законодательная, такъ и тѣхъ, которые относятся къ власти верховнаго управленія. Власть законодательная распространяется только на предметы, къ ней особо отнесенные.

Изъ всего изложеннаго явствуетъ, какое *громадное значеніе* имѣетъ верховное управленіе въ обновленномъ государственномъ строѣ. Это, несомнѣнно, его главное установленіе, рядомъ съ которымъ законодательство играетъ опредѣленную, ему отмежеванную роль одного изъ главныхъ вѣдомствъ. Это невполнѣ скрывается отъ такого самостоятельнаго изслѣдователя, какъ г. Аваловъ. У него мы находимъ, между прочимъ, слѣдующія яркія строки:

„Общимъ ярлыкомъ мощнаго антиконституціоннаго ядра въ „обновленномъ строѣ“ Россіи является понятіе „верховнаго управленія“. Значеніе этото ядра такъ велико, что не знаешь, что было бы точнѣе: назвать ли его *инороднымъ тѣломъ въ организмѣ русской конституціи* или-же послѣдняя

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 39.

есть простой придатокъ къ этому ядру"[3]). Жаль только, что онъ такъ и оставилъ этотъ вопросъ безъ отвѣта.

Приблизительно тѣ же самыя мысли находимъ мы у г. Магазинера. Вѣдѣнію Государя Императора, говоритъ онъ, „предоставленъ цѣлый рядъ областей государственной жизни, въ коихъ Онъ осуществляетъ свою власть, какъ исторически сложившуюся и конституціей почти непоколебленную прерогативу; это сфера, устроеніе коей предоставлено Его вѣдѣнію и почину; это дѣятельность, направленіе коей сообщаетъ Онъ самъ; *это могущественные элементы исторической доконституціонной прерогативы Монарха*, перенесенные въ среду новыхъ, октроированныхъ Имъ, учрежденій и политически въ нихъ нерастворенные"[2]). Впрочемъ, въ отличіе отъ г. Авалова, для него не существуетъ вопроса о томъ, что составляетъ ядро въ нашемъ государственномъ строѣ.

Во всякомъ случаѣ, утверждать, будто это понятіе при новомъ строѣ потеряло свое прежнее значеніе, положительно, невозможно. Очень досадное заблужденіе представляетъ собой ученіе проф. В. В. Ивановскаго, будто „*принципіальная разница между верховнымъ управленіемъ*, какъ непосредственной дѣятельностью Государя, *и подчиненнымъ управленіемъ*, какъ дѣятельностью всѣхъ прочихъ установленій, дѣйствующихъ на основаніи закона, въ настоящее время *уничтожается*"[3]). Это—столь крупная ошибка въ конструкціи русской государственной власти, что, благодаря ей, теряютъ значеніе и всѣ остальныя построенія казанскаго профессора.

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 42.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайное указное право, стр. 44.

[3]) Ивановскій, Учебникъ..., 2 изд., стр. 395.

ОЧЕРКЪ II.

Законъ и Указъ.

ГЛАВА XV.

Два пути правообразованія.

Содержаніе.—Законъ въ формальномъ смыслѣ.—Наименованія законовъ. — Законъ въ матеріальномъ смыслѣ. — Два пути правообразованія (законодательства). – Военное законодательство. — Другіе отдѣлы указнаго права. — Вопросъ о двойственномъ характерѣ русскаго законодательства въ литературѣ и законодательныхъ установленіяхъ.

Наше современное законодательство, подобно законодательству другихъ государствъ и согласно съ словоупотребленіемъ, господствующимъ въ наукѣ права, понимаетъ выраженіе *законъ* въ двухъ смыслахъ: *въ смыслѣ формальномъ и въ смыслѣ матеріальномъ.* Обычно понимаютъ его въ смыслѣ формальномъ. Законъ, это—государственный актъ Государя Императора въ единеніи съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Всякій актъ, изданный въ этомъ порядкѣ, независимо отъ его содержанія, есть законъ. Именно въ этомъ смыслѣ читаемъ въ Основныхъ Законахъ:

„Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ *одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы* и воспріять силу *безъ утвержденія Государя Императора*“ [1]).

---

[1]) Основные Законы, статья 86.

Съ этой точки зрѣнія закономъ является и такое постановленіе законодательной власти, которое *никакой юридической нормы въ себѣ не заключаетъ*. Въ дѣйствительности, законодательная власть не только законодательствуетъ, но и управляетъ, законодательство не замыкается въ области законодательной, т. е., правообразующей дѣятельности, но распространяется и на акты административные. Все это довольно удачно отмѣчается изслѣдователями, положимъ, г. Захаровымъ:

„Теорія закона въ формальномъ смыслѣ, закона не по своему существу, а по формѣ изданія, присвоеніе имени закона лишь *велѣніямъ, изданнымъ въ установленномъ порядкѣ* (ст. ст. 84—86), получила господствующее значеніе. Мысль, многіе годы жившая въ обществѣ и въ самыхъ государственныхъ установленіяхъ, мысль о разграниченіи закона и указа нашла себѣ, наконецъ, осуществленіе въ настоящихъ Основныхъ Законахъ“ [1]). „Нынѣ признакомъ закона является не моментъ его изданія, какъ это разсматривалось при старомъ порядкѣ законодательства, но *прохожденіе его чрезъ спеціально для сего установленныя стадіи*, т. е., развивается принципъ ст. 50 прежнихъ Осн. Зак.“ [2]). „Установленная отнынѣ господствующая теорія закона, въ формальномъ смыслѣ, принятая въ ст. 86 нашей конституціи, требуетъ для изданія законодательныхъ велѣній, какъ высшихъ въ государствѣ, *единаго*, *однообразнаго порядка*, наличія трехъ моментовъ: одобренія Государственной Думы, одобренія Государственнаго Совѣта и утвержденія Государемъ Императоромъ. Этотъ установленный порядокъ и является тѣмъ, (ст. 84 Осн. Зак.), на которомъ управляется Имперія Россійская“. [3]). „Отнынѣ понятіе закона, понятіе формальное стало точно установленнымъ, и признаками таковаго является опредѣленіе внутренняго содержанія закона *двустороннимъ соглашеніемъ* Государственной Думы — палаты народныхъ интересовъ, и Государственнаго Совѣта — палаты государственнаго опыта и утвержденіе такого законопроекта Государемъ Императоромъ“ [4]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 117.
[2]) Захаровъ, Система..., стр. 117.
[3]) Захаровъ, Система..., стр. 182.
[4]) Захаровъ, Система..., стр. 176.

„То, что именуется въ настоящее время формально закономъ, не содержитъ въ себѣ исключительно правоотношенія или руководящія нормы, но касается и другихъ вопросовъ, среди которыхъ есть такіе, которые *не содержатъ ни велѣній, ни запрета*; сюда-же слѣдуетъ отнести и бюджетъ, какъ планъ государственнаго хозяйства, ничего, по своему существу, общаго съ законодательными велѣніями не имѣющаго, но облекаемаго, по установившейся практикѣ, въ форму закона, согласно требованіямъ конституцій, въ цѣляхъ установленія планомѣрнаго расходованія суммъ, образуемыхъ изъ санкціонированныхъ въ законодательномъ порядкѣ государственныхъ доходовъ“ [1]).

Формальную точку зрѣнія развиваетъ и В. В. Ивановскій: „Такъ какъ законы не могутъ быть точно опредѣлены по ихъ содержанію, то законами въ строгомъ смыслѣ слова и слѣдуетъ признавать всѣ безъ исключенія *постановленія, которыя установлены законодательнымъ порядкомъ*; все то, что логически можетъ быть изъ нихъ выведено, что не противорѣчитъ этимъ постановленіямъ и не составляетъ совершенно новаго и непредусмотрѣннаго законами постановленія,— составляетъ предметъ распоряженій“ [2]).

Цитируемъ также г. Калантарова: „Unter dem Begriffe des Gesetzes im formellen Sinne sind nach russischem Rechte alle diejenigen Willensakte des Staates zu verstehen, *die unter Mitwirkung des Reichsrats und der Reichsduma* in den von den Grundgesetzen vorgeschriebenen Formen zustande kommen. Ein ohne Zustimmung der Kammern erlassenes Gesetz ist eine contradictio in adiecto; m. a. W. fehlt der Konsens des Reichsrats oder der Reichsduma zu einem Gesetze, so ist dasselbe nicht etwa ein bloss mit Verletzung des Staatsrechtes entstandenes, sondern überhaupt kein Gesetz“ [3]).

Въ нашихъ старыхъ законахъ законъ носилъ *разныя наименованія*. По ст. 53 Основныхъ Законовъ, изд. 1892 г., „законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій,

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 177.

2) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 354.

3) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung... S. 70, 71.

грамотъ, положеній, наказовъ, манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія". Теперь законодательные акты называются только закономъ; полное наименованіе: „одобренный Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой и Высочайше утвержденный законъ". „Отнынѣ ни докладъ отдѣльнаго министра, ни положенія учрежденій, считавшихся ранѣе конкурировавшими съ Государственнымъ Совѣтомъ, какъ, напр., Военнаго и Адмиралтействъ—Совѣтовъ, не могутъ получить по точному смыслу ст. 86 настоящихъ Осн. Зак., наименованія и силы закона, хотя бы они даже и содержали въ себѣ велѣнія общаго характера"[1]). Для обозначенія различныхъ кодексовъ законовъ сохранились, впрочемъ, старыя названія: уставовъ, учрежденій и положеній, но техническимъ терминомъ и для нихъ остается „законъ". Это хорошо выяснялъ, между прочимъ, покойный проф. Муромцевъ:

„Основные Законы 1906 г. для обозначенія актовъ съ законодательною силою удерживаютъ лишь *одинъ неизмѣнный терминъ „законъ"* (см. ст. 42—53 Осн. Зак.); и думается, что этой терминологіи необходимо, при составленіи законопроектовъ, слѣдовать. Съ литературной точки зрѣнія изложеніе законодательныхъ предположеній, можетъ быть, выиграетъ, если та или другая группа ихъ будетъ объединена подъ какимъ либо особеннымъ именемъ, какъ, напр., „уложеніе", „положеніе", „уставъ", „учрежденіе" и т. п.; но истинное юридическое свойство ихъ можетъ быть выражено только словомъ: „законъ", а всякое другое обозначеніе, въ родѣ только что указанныхъ, можетъ быть допущено не иначе, какъ въ видѣ подзаголовка, сообщающаго данному закону нѣкоторую индивидуальность. Конституціонный порядокъ основывается, прежде всего, на строгой законности; законность требуетъ, какъ одного изъ внѣшнихъ условій своего бытія,— юридической опредѣленности; неточности-же и своеволіе языка служатъ лишь къ ущербу юридической опредѣленности. Потому каждый законъ, независимо отъ его содержанія

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 118.

и объема—предлагается ли, напр. лишь постановленіе о форменной одеждѣ чиновниковъ и т. п. или наоборотъ, учрежденіе какого либо государственнаго установленія первостепенной важности, будетъ ли, далѣе, законъ состоять изъ одного краткаго положенія, или, наоборотъ, займетъ собою сотни страницъ цѣлаго тома, его наименованіе есть прежде всего „законъ", ибо только этотъ терминъ выражаетъ съ надлежащей полностью и точностью его юридическую природу. Въ дальнѣйшемъ обозначеніи каждаго даннаго закона можетъ быть употреблено одно изъ ходячихъ наименованій: „уложеніе", „положеніе", „уставъ" и т. д., если это, по характеру закона, представляется цѣлесообразнымъ, но при томъ непремѣнномъ условіи, что такой подзаголовокъ, наравнѣ съ текстомъ закона, пройдетъ всѣ стадіи разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ" [1]).

Всѣ остальные государственные акты, не удовлетворяющіе указаннымъ формальнымъ признакамъ, закономъ не являются, хотя бы они и заключали въ себѣ нормы права. Они относятся къ *актамъ управленія: или верховнаго или подчиненнаго.* Проф. Коркуновъ въ свое время писалъ: „Все, постановляемое правительствомъ съ участіемъ народнаго представительства, составляетъ *законодательный актъ*; все, постановляемое одностороннею властью правительства, *актъ правительственный*" [2]). Оставаясь въ области управленія верховнаго, слѣдовало бы только, вмѣсто правительства, сказать Государь Императоръ, а вмѣсто правительственный—императорскій, такъ какъ въ области верховнаго управленія непосредственно и нераздѣльно дѣйствуетъ Государь Императоръ.

Названіемъ для императорскихъ актовъ служитъ — *указъ.* Мы уже знаемъ изъ предъидущаго, что указъ является *второй формой русскаго правообразованія.* Отрицать существованіе указнаго права не рѣшаются даже нѣкоторые изъ приверженцевъ конституціоннаго толкованія современнаго русскаго строя.

---

[1]) Муромцевъ, Къ вопросамъ..., Право. 1907. № 39, стр. 2519.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. 2, стр. 11.

Относительно одного изъ видовъ Высочайшихъ указовъ, именно, относящихся къ военному управленію, проф. И. А. Ивановскій замѣчаетъ: „Есть ли у насъ военное законодательство? Этотъ вопросъ былъ предметомъ обсужденія въ Государственной Думѣ послѣ изданія Высочайше утвержденнаго положенія Совѣта Министровъ о порядкѣ примѣненія статьи 96-й Основныхъ Гос. Законовъ, 24 августа 1909 г. Этимъ положеніемъ былъ нанесенъ ущербъ правамъ законодательныхъ палатъ" [1]). „Несомнѣнно, статьи 96-ая и 97-ая устанавливаютъ *особый видъ указнаго права*, secundum и infra legem, но не особое „законодательство". Нужно при этомъ замѣтить, что ст. 96 говоритъ не о законахъ", а о „постановленіяхъ", и что вообще въ Сводѣ Законовъ нѣтъ термина „военное законодательство". Терминъ этотъ впервые введенъ вышеупомянутыми правилами 24 августа 1909 г." [2])

Въ формѣ указа могутъ проявляться, однако, и исполнительныя дѣйствія Государя Императора, а въ томъ числѣ и судебныя, хотя, согласно Основнымъ Законамъ и, прежде всего, статьѣ 10 ихъ, для двухъ послѣднихъ категорій Императорскихъ актовъ имѣется другое наименованіе, именно, Высочайшія повелѣнія. Такимъ образомъ, и *указъ является*, по смыслу нашихъ законовъ, *понятіемъ чисто формальнымъ*. Это есть актъ Высочайшей воли, послѣдовавшій безъ участія законодательныхъ установленій.

Указанное противоположеніе указа и закона довольно правильно отмѣчаетъ прив.-д. Устиновъ: „Съ одной стороны, и *указъ* можетъ, какъ и законъ, *устанавливать общую для всѣхъ обязательную юридическую норму*. Съ другой стороны, и *законъ* можетъ *разрѣшать* частный, чисто *техническій вопросъ* и не устанавливать нормы права. Нынѣ принято различать ихъ между собою по-преимуществу по формальному признаку: закономъ почитается постановленіе, сдѣланное въ законодательномъ порядкѣ, т. е., съ одобренія парламента, указомъ—общее распоряженіе правительства, сдѣланное въ порядкѣ исполнительномъ, т. е., помимо парламента" [3]). Здѣсь невѣрно только выраженіе „исполнительномъ". „Помимо парламента"

---

[1]) И. А. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 183.

[2]) И. А. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 184.

[3]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 9.

вовсе не значитъ непремѣнно „въ порядкѣ исполнительномъ".

Высочайшіе указы носятъ иногда названіе грамотъ, напр., когда они обращаются къ казачьимъ войскамъ, и манифестовъ, напр., когда изданы въ случаяхъ чрезвычайныхъ. И тѣ, и другіе могутъ провозглашать новыя нормы права. Но въ манифестахъ, какъ и въ грамотахъ, можетъ и не содержаться изъявленія права. Такъ, положимъ, въ дѣйствующихъ законахъ постановляется, что при помощи манифестовъ объявляется о восшествіи на престолъ Императора[1]), о призывѣ ратниковъ втораго разряда[2]), о созваніи войсковаго ополченія[3]) и пр.

Здѣсь полезно привести слѣдующую справку, дѣлаемую г. Захаровымъ. „По прежнимъ, не разграничивавшимъ законодательства и управленія, Основнымъ Законамъ (ст. 66) указы были двухъ родовъ: указы „за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ" и указы, „объявляемые словесно", причемъ примѣчаніе къ ст. 55 приводило длинный списокъ лицъ, „уполномоченныхъ къ объявленію Высочайшихъ указовъ". Новые Основные Законы не говорятъ о словесно объявляемыхъ Высочайшихъ указахъ, хотя вообще объявляемыя волеизъявленія Монарха сохранились, напримѣръ, въ формѣ Высочайшихъ повелѣній по дѣламъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, объявляемыхъ ихъ предсѣдателями (ст. 84 Учр. Гос. Совѣта), и такимъ образомъ *Высочайшіе указы и повелѣнія могутъ быть излагаемы только письменно*, равнымъ образомъ, не имѣется нынѣ и предусматриваемыхъ прежними Основными Законами (ст. 56, прим., изд. 1892 г.) *„Высочайшихъ указовъ, подлежащихъ особливой тайнѣ"*, не сообщавшихся въ спискахъ даже Правительствующему Сенату. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы видимъ въ Собран. узаконеній и распоряженій значительное количество Высочайшихъ повелѣній, объявленныхъ Правительствующему Сенату различными министрами; такія повелѣнія являются, по существу, Высочайше утвержденными докладами соотвѣтствующихъ министровъ (ст. 108 Учр. Мин., прод. 1906 г.).

---

[1]) Основные Законы, статья 54.

[2]) Уставъ Воинской Повинности, статья 328.

[3]) Уставъ Воинской Повинности, статья 441.

Въ качествѣ таковыхъ ихъ слѣдуетъ разсматривать исключительно, какъ акты верховнаго управленія, и какъ таковые, они и опубликовываются въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства, въ которомъ, согласно ст. 7 прил. къ ст. 318 Учр. Сената (прод. 1906 г.), опубликовываются законы, указы и повелѣнія, изданные въ порядкѣ верховнаго управленія и непосредственно Государемъ, указы Сената, международные акты и распоряженія центральнаго правительства. Такимъ образомъ, такія объявленныя повелѣнія, хотя и не носятъ въ текстѣ указанія на верховное управленіе, но, по существу, являются именно этого рода актами" [1]).

Итакъ, постановленіе статьи 86 Основныхъ Законовъ, что „никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора", означаетъ лишь, что законы проходятъ черезъ законодательныя установленія. Но *нигдѣ не сказано*, что нормы права могутъ быть издаваемы *лишь въ формѣ законовъ.* Право можетъ быть создаваемо и Высочайшими указами. Одинъ изъ современныхъ толкователей русскаго публичнаго права замѣчаетъ по этому поводу:

„Въ Основныхъ Законахъ 1906 г. нигдѣ не упомянуто о правѣ Монарха издавать законы помимо Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Это совершенно вѣрно, но это право не было оговорено и въ законахъ 1892 г., да его *и оговаривать не нужно*, разъ власть Монарха признается неограниченной" [2]). Правильнѣе, однако, было бы указать на то, что статьи 4 и 10 Основныхъ Законовъ достаточно опредѣленно устанавливаютъ общее и верховное право Государя Императора управлять государствомъ, въ каковое право входитъ, прежде всего, образованіе права, а посему и особо оговаривать это право надобности не представляется. Употребленное г. Дьякомъ выраженіе „законъ" въ приложеніи къ актамъ, исходящимъ только отъ Верховной Власти, переводитъ насъ къ слѣдующему вопросу.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 217, 219.

[2]) Дьякъ, Ограничена-ли власть..., стр. 14.

Одновременно съ формальнымъ пониманіемъ выраженія „законъ", въ языкѣ нашихъ государственныхъ актовъ и законодательныхъ сборниковъ „законъ" понимается и въ матеріальномъ смыслѣ и прилагается ко всѣмъ правообразующимъ актамъ, независимо отъ формы, въ которой они вылились. Такъ, правила 24 августа 1909 г. называютъ мѣры, принимаемыя Государемъ Императоромъ въ порядкѣ статьи 96, т. е., въ порядкѣ верховнаго управленія, — законодательными, „*военнымъ законодательствомъ*". Тотъ-же терминъ мы находимъ въ Высоч. Указѣ, печатаемомъ въ началѣ каждой книги Свода Военныхъ Постановленій (3 изданіе), а также въ книгѣ I: „Военное Министерство и особыя высшія военныя установленія", изд. 1907 г.; напр., статьи 12, 62, 78, 80. Далѣе, правила, издаваемыя на основаніи статьи 87, офиціально называются—*временными законами*, напр., временный законъ объ усиленіи отвѣтственности за распространеніе среди войскъ противоправительственныхъ ученій и сужденій и т. п. Далѣе, манифестъ 3 Іюня 1907 г. говоритъ о „новомъ избирательномъ законѣ", дарованномъ Государемъ Императоромъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ названіе закона прилагается къ мѣрамъ, принятымъ въ порядкѣ Высочайшаго указа.

Подобное словоупотребленіе мы находимъ и въ Сводѣ Законовъ. Статья 249 Учрежденій Министерствъ говоритъ, между прочимъ, о дѣлахъ законодательныхъ, состоящихъ въ вѣдѣніи Военнаго Совѣта, и о дѣлахъ законодательныхъ военно-судной части. Впрочемъ, нельзя утверждать, чтобы матеріальное пониманіе закона было чуждо и *нашимъ Основнымъ Законамъ*. Цѣлый рядъ статей предполагаетъ именно это пониманіе, начать хотя бы съ знаменитаго положенія дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ: „Имперія Россійская управляется на *твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ*" [1]), положенія, которое соотвѣтствуетъ ст. 47-й старыхъ Основныхъ Законовъ: „Имперія Россійская управляется на твердомъ основаніи положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной

---

[1]) Основные Законы, статья 84.

Власти исходящихъ". Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что въ данномъ случаѣ наши законы имѣютъ въ виду всѣ юридическія нормы, въ какой бы формѣ онѣ ни вылились, и вовсе не имѣютъ въ виду актовъ административныхъ, хотя бы эти акты и были облечены въ форму законодательную, въ смыслѣ статьи 86.

То-же самое пониманіе присуще и статьѣ 85 Основныхъ Законовъ: „Сила законовъ равно обязательна для всѣхъ безъ изъятія россійскихъ подданныхъ и для иностранцевъ, въ Россійскомъ Государствѣ пребывающихъ". Не можетъ подлежать сомнѣнію, что и эта статья говоритъ о всемъ вообще русскомъ правѣ, а вовсе не исключительно объ актахъ формальнаго законодательства. Вообще, матеріальное пониманіе закона присуще цѣлому ряду статей Основныхъ Законовъ. Можно даже сказать, что это пониманіе даннаго термина встрѣчается постоянно.

Статья 93 о срокѣ полученія закономъ обязательной силы относится, несомнѣнно, и *къ указамъ*, равно ст. 95, гласящая, что никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона, и статья 92, постановляющая, какія „законоположенія" не подлежатъ обнародованію. То-же самое статьи 88, 89, 90, 93, 94, 95 и пр.

Наконецъ, несомнѣнно, *въ смыслѣ Высочайшаго указа* употребляется выраженіе „*законъ*" и въ статьѣ 29 Основныхъ Законовъ, постановляющей объ отреченіи отъ престола, что „отреченіе таковое, когда оно будетъ обнародовано и обращено въ законъ, признается потомъ уже невозможнымъ". Дѣйствительно, нѣтъ положительно никакого основанія предполагать, что подобный односторонній актъ издается съ одобреніи законодательныхъ установленій, т. е., въ порядкѣ статьи 86.

Нѣкоторые *Высочайшіе указы и прямо причисляются Основными Законами къ законамъ.* Такъ, статья 87, говорящая о чрезвычайныхъ указахъ, помѣщена въ главѣ IX Основныхъ Законовъ, носящей названіе: „О законахъ", равнымъ образомъ и статья 96, посвященная военному законодательству, или, какъ обычно говорятъ, военнымъ постановленіямъ. Помѣщеніе статьи 96 и др. въ главѣ „О законахъ" даетъ даже нѣ-

которымъ право говорить въ данномъ случаѣ именно о законодательныхъ постановленіяхъ, тѣмъ болѣе, что это выраженіе употребляется въ нашихъ законахъ [1]). Разсуждаютъ при этомъ такимъ образомъ: если статьи о постановленіяхъ помѣщены въ главѣ, спеціально говорящей о законахъ и носящей подобное спеціальное названіе, значитъ, имѣютъ въ виду и постановленія не судебныя и не административныя, а именно законодательныя, т. е., законы. На этой точкѣ зрѣнія стоялъ, повидимому, и членъ 3-й Государственной Думы Шечковъ, когда онъ говорилъ:

„Въ Основныхъ Законахъ, въ отдѣлѣ „О законахъ", мы находимъ такія статьи, какъ ст. 92, 96 и 97, которыя говорятъ о „*законодательныхъ постановленіяхъ*". Стало быть, есть законодательныя постановленія. И вотъ я, основываясь на гл. IX т. I, знаю, что область постановленій и повелѣній, несомнѣнно, можетъ быть тоже законодательною. Несомнѣнно, это такъ: вѣдь мы имѣемъ въ лицѣ Государя живаго законодателя, и, разумѣется, Его указы, повелѣнія и постановленія могутъ имѣть и законодательный характеръ. Но тѣ, которые, во что бы то ни стало, желаютъ видѣть, что у насъ уже управляетъ основной законъ, а не живое лицо Монарха, тѣ, конечно, находятъ такое пониманіе недопустимымъ" [2]).

Приватъ-доцентъ Устиновъ также относитъ Высочайшіе указы къ законодательнымъ постановленіямъ. Онъ говоритъ именно: „Всѣ указы должны быть обнародованы Сенатомъ, а Сенату ст. 50 Основныхъ Законовъ предписываетъ не обнародовать законодательныхъ постановленій (*слѣдовательно, и указовъ)*, изданныхъ съ нарушеніемъ положеній Основныхъ Законовъ" [3]).

Поэтому врядъ ли можно согласиться съ мнѣніемъ на сей счетъ прив.-доц. Лазаревскаго, выраженнымъ въ слѣдующей категорической формѣ: „Въ нашихъ Основныхъ Законахъ *не содержится* постановленія, которое сообщало бы ак-

---

1) Основные Законы, статья 92.

2) Шечковъ, Засѣданіе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1993.

3) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 11.

тамъ Государя, издаваемымъ Имъ непосредственно или въ порядкѣ верховнаго управленія, *наименованіе законовъ.* Въ этомъ отношеніи терминологія Основныхъ Законовъ вполнѣ выдержанная. Не содержится ни одного постановленія, которое сообщало бы этимъ указамъ и силу закона. Наоборотъ, наши Основные Законы стоятъ на точкѣ зрѣнія общаго типа конституцій, приписываютъ Государю *власть правительственную*, говорятъ, что законодательная власть осуществляется Имъ въ единеніи съ Государственною Думою и Совѣтомъ. Итакъ, акты верховнаго управленія отчетливо размежеваны съ актами законодательными" [1]).

Если особаго постановленія, усваивающаго Высочайшимъ указамъ названіе законовъ, дѣйствительно нѣтъ, то никакъ нельзя отрицать, что подобное наименованіе весьма распространено, если не твердо укоренилось. Не говорю уже о томъ, что и при новомъ законодательномъ порядкѣ, *старые законы*, проходившіе инымъ путемъ, чѣмъ современный, не перестаютъ и быть, и именоваться законами.

То обстоятельство, что наше законодательство смотритъ на законъ и съ матеріальной точки зрѣнія, не укрывается отъ изслѣдователей обновленнаго строя. „Наши Основныя Законы въ еще большей степени, чѣмъ многія европейскія конституціи, предполагаютъ опредѣленное *матеріальное содержаніе закона*" [2]). Такъ говоритъ проф. Котляревскій.

Высочайшіе указы правообразующаго значенія многіе представители теоретической и практической государственной мысли также называютъ именно законами. Докладчикъ думской коммиссіи по запросамъ г. Шубинской называлъ правила 24 авг. 1909 г. *закономъ.* Членъ 3-й Государственной Думы г. Балаклѣевъ, показавшій незаурядное юридическое дарованіе, говорилъ: „Правила 24 августа суть актъ *безусловно законодательный*, ибо составляютъ непосредственное проявленіе *Верховной Власти*, которая дѣйствуетъ, въ данномъ случаѣ, *въ качествѣ власти учредительной*, опредѣ-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 170.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 21.

ляющей пути своего проявленія въ области законодательства частнаго и общаго" [1]).

Именованіе *законами* актовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ статьи 87, слѣдуетъ считать прочно укоренившимся. Проф. Нольде пишетъ: „Наше право и право ряда другихъ странъ устанавливаетъ, какъ мы уже знаемъ, особую категорію распоряженій, стоящихъ на *полъ пути между закономъ, съ одной стороны, и указомъ въ собственномъ смыслѣ этого слова —съ другой.* Это уже извѣстные намъ „чрезвычайные указы", устанавливаемые ст. 87 Осн. Зак." [2]).

Г. Захаровъ говоритъ: „Мы не можемъ не остановить нашего вниманія на чрезвычайныхъ актахъ управленія, *по формѣ административныхъ, а по содержанію законодательныхъ,* на изданіи, въ порядкѣ верховнаго управленія, актовъ, требующихъ, по своему существу и по точному смыслу Основныхъ Законовъ, разрѣшенія въ порядкѣ законодательномъ" [3]).

Г. Аваловъ упоминаетъ о „возможности—какъ извѣстно, усердно использованной—изданія, при наличности опредѣленныхъ условій, *законовъ* не въ законодательномъ, а въ сущности, административномъ порядкѣ—*путемъ, указаннымъ въ ст. 87*" [4]).

Члену Государственнаго Совѣта Н. Н. Шрейберу принадлежатъ слѣдующія слова: „По коренному правилу ст. 86—никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Изъ этого общаго правила сдѣлано одно исключеніе въ статьѣ 87, вся сущность коей состоитъ въ томъ, что Верховная Самодержавная Власть непосредственно издаетъ законъ при обстоятельствахъ, въ этой статьѣ указанныхъ, и при томъ *законъ временный,* окончательное про-

---

[1]) Балаклѣевъ. Засѣданіе Государственной Думы 5 V 1910 г. Отчетъ, стр. 701.

[2]) Нольде, Очерки..., стр. 34.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 249.

[4]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 24.

веденіе коего можетъ послѣдовать не иначе, какъ по одобреніи онаго Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Изданію закона по статьѣ 87, какъ то указано въ самой статьѣ, предшествуетъ представленіе объ этомъ Совѣтомъ Министровъ Государю Императору и отъ благоусмотрѣнія Его Величества зависитъ либо одобрить, либо отклонить представленіе; и слѣдовательно одному Монарху принадлежитъ окончательное сужденіе и при томъ рѣшительная оцѣнка" [1]).

Закону въ матеріальномъ смыслѣ противополагаются, значитъ, акты административные и судебные, хотя бы они и исходили отъ законодательной власти. Такимъ образомъ, и въ функціяхъ русской законодательной власти можно различать и законодательство, и администрацію. „Явственное различеніе актовъ законодательныхъ и административныхъ *по ихъ содержанію* мы находимъ", говоритъ проф. Котляревскій, „при описаніи компетенціи Государственнаго Совѣта: согласно ст. 23-й гл. II У. Г. С., „въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской Власти зависящихъ, слѣдующіе предметы поступаютъ предварительно на уваженіе Государственнаго Совѣта: 1) всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія, 2) предметы внутренняго управленія" [2]). Надо, впрочемъ, сказать, что цитируемая имъ ст. 23 относится къ старому Учрежденію Государственнаго Совѣта.

Послѣ всего сказаннаго нельзя не считать крупнымъ заблужденіемъ слѣдующее, положимъ, утвержденіе прив.-доц. Лазаревскаго: „Согласно съ тою строго формальною точкою зрѣнія на законъ, по которой закономъ называется отнынѣ только то, что было признаваемо закономъ раньше, или что отнынѣ издано Государемъ при участіи народнаго представительства, всѣ акты Государя, хотя и касающіеся вопросовъ, до сихъ поръ регулировавшихся актами, называвшимися законами, отнынѣ законами называться не могутъ и должны признаваться актами верховнаго управленія, *ак-*

---

[1]) Шрейберъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1427.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 22-23.

тами правительственными, *административными*" [1]). Съ одной стороны, административныхъ актовъ можно искать и въ дѣятельности русской законодательной, въ формальномъ смыслѣ, власти, а съ другой—верховное управленіе отнюдь не замыкается въ администраціи, въ дѣятельности исполнительной. Русское право при установленіи понятія „законъ" вовсе не стоитъ исключительно на формальной точкѣ зрѣнія.

Старанія приватъ-доцента Лазаревскаго доказать, что акты Государя Императора въ военной области никогда не называются законами [2]), идутъ прямо *въ разрѣзъ съ дѣйствительностью*, съ тѣми фактами, которые приведены выше. Заявленіе-же проф. Паліенко, что „именованіе правительствомъ, какъ это видно изъ Высочайше утвержденнаго 24 апрѣля 1909 г. положенія Совѣта Министровъ о порядкѣ примѣненія статьи 96 Осн. Зак., дѣлъ, рѣшаемыхъ Монархомъ въ порядкѣ этой статьи, „законодательными" и „военнымъ законодательствомъ", представляется *юридически необоснованнымъ и несоотвѣтствующимъ постановленіямъ Основныхъ Законовъ*" [3]),—также не можетъ опорочить широко распространеннаго словоупотребленія, которое имѣетъ, какъ показано выше, гораздо болѣе глубокіе корни, чѣмъ кажется. То-же самое надо сказать и относительно болѣе скромнаго замѣчанія г. Магазинера относительно выраженія „военное законодательство", именно, что „терминологія эта не точна" [4]).

Интересно отмѣтить, что проф. Паліенко признаетъ, съ матеріальной точки зрѣнія, близость къ понятію закона и „военныхъ постановленій" и мѣръ въ порядкѣ статьи 87: „Для того, чтобы эти акты Монарха были законами, но лишь въ особомъ порядкѣ, совершенно отличномъ отъ общаго порядка, установленнаго Основными Законами, издаваемыми, необходимо было бы прямое упоминаніе о томъ въ Основныхъ Законахъ, но ни 96, ни 97 статьи нигдѣ не присваиваютъ имъ именованіе законовъ; и если эти статьи помѣщены все-же въ главѣ девятой „О законахъ",

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 212.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 212.

3) Паліенко, Основные Законы, стр. 60.

4) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право..., стр. 49.

то такое помѣщеніе ихъ можетъ имѣть лишь тотъ-же смыслъ, какъ и ст. 87, т. е, какъ указаніе исключенія или опредѣленныхъ условій, когда правительство или точнѣе Монархъ можетъ не въ законодательномъ порядкѣ устанавливать такія регламентарныя нормы, которыя для регулируемыхъ ими отношеній *имѣютъ силу закона*, замѣняютъ и даже отмѣняютъ его, хотя не являются сами законами въ формальномъ смыслѣ" [1]). „Они представляютъ собой лишь тѣ акты „верховнаго управленія" арміей и флотомъ, которые по 14 ст. Основныхъ Законовъ принадлежатъ Монарху какъ „Державному Вождю россійской арміи и флота", но въ отличіе отъ другихъ актовъ верховнаго управленія, въ силу 96 и 97 ст., имѣютъ *конкурирующую съ законами въ сферѣ спеціальныхъ отношеній силу*" [2]). Если все это такъ, то что-же такое представляютъ собой акты въ порядкѣ статей 87 и 96? Отвѣтъ можетъ быть только одинъ: несомнѣнно, законы—въ матеріальномъ смыслѣ слова.

Очень важны съ развиваемой нами точки зрѣнія замѣчанія г. Авалова о законодательной природѣ Высочайшихъ указовъ: „Съ формальной точки зрѣнія может показаться, что такъ нами названныя законодательныя функціи верховнаго управленія къ законодательству въ строгомъ смыслѣ слова отношенія не имѣютъ; что закономъ считается отнынѣ лишь актъ, получившій одобреніе двухъ палатъ и санкцію Монарха; а что всѣ постановленія, издаваемыя Монархомъ въ иномъ, не законодательномъ, порядкѣ (въ томъ числѣ постановленія военныя и т. п.), должны считаться не законами, а *административными актами*, со всѣми вытекающими отсюда послѣдствіями.

„Однако, такая точка зрѣнія, отголосокъ обычной конституціонной доктрины, не оправдывается положительными данными. Все, что можно сказать о взаимоотношеніи административныхъ актовъ и законовъ, о высшемъ авторитетѣ послѣднихъ и о „подзаконности" первыхъ, — все это покоится на той предпосылкѣ, что административные акты

---

[1]) Паліенко, Основные Законы, стр. 58.

[2]) Паліенко, Основные Законы, стр. 60.

либо основаны на законѣ, либо-же конкурируютъ съ ними, т. е. издаются самостоятельно, подъ условіемъ непротиворѣчія законамъ. Слѣдовательно, не *можетъ быть рѣчи о размеживаніи предметовъ между законами и указами*, т. е., чтобы законы нормировали одни предметы, а указы—другіе.

„У насъ-же имѣется на лицо какъ разъ это послѣднее. Опредѣленные объекты изъяты изъ области законодательства и подлежатъ нормированію Монархомъ въ особомъ порядкѣ, помимо законодательныхъ учрежденій, слѣдовательно, въ порядкѣ верховнаго управленія. Постановленія, издаваемыя относительно этихъ предметовъ, не могутъ быть подзаконными, такъ какъ предметы эти вообще не входятъ въ сферу законодательства, и не законами регулируются; стало быть, выше упомянутыя постановленія, не имѣя надъ собой болѣе авторитетныхъ актовъ, сами оказываются въ своей сферѣ *актами наивысшаго авторитета*, т. е., законами, законами, конечно, особаго порядка“ [1]).

Замѣчанія эти представляютъ собой рѣдкое въ русской печати по глубинѣ и ясности мысли изложеніе вопроса. Они имѣютъ рѣшающее для освѣщенія даннаго вопроса значенія. Значеніе Высочайшихъ указовъ, какъ законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, должно считаться ими окончательно установленнымъ.

Для выясненія юридической природы актовъ русской государственной власти необходимо, поэтому, *освѣщать ихъ, какъ съ формальной, такъ и съ матеріальной точекъ зрѣнія*. Необходимо отдавать себѣ отчетъ въ томъ, что, во-первыхъ, не все то, что является закономъ въ формальномъ смыслѣ, является имъ и по существу и что, во вторыхъ, законъ въ матеріальномъ смыслѣ издается не только властью законодательной, но и нераздѣльно Государемъ Императоромъ. Настаиваніе на одномъ формальномъ критеріи, что мы нерѣдко встрѣчаемъ среди приверженцевъ трафаретно-конституціоннаго пониманія нашего обновленнаго строя, должно нерѣдко приводить къ прямому искаженію отношеній рус-

---

1) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 40.

скаго государственнаго права. Примѣръ этого мы видимъ, положимъ, въ слѣдующихъ словахъ г. Магазинера:

„Граница, отдѣляющая указную сферу отъ законодательной, главнымъ образомъ, опредѣляется политической природой режима, но разъ вопросъ отнесенъ къ единоличному вѣдѣнію Монарха, то, *какъ бы вопросъ этотъ по содержанію своему ни соотвѣтствовалъ законодательнымъ функціямъ* парламента, надо признать, что единоличный актъ Монарха, разрѣшающій этотъ вопросъ, есть *актъ управленія*, а не законодательства. Съ этой точки зрѣнія, точки зрѣнія формальнаго понятія закона, чрезвычайные указы, хотя и разрѣшаютъ вопросы, требующіе обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, являются актами управленія и отнюдь не могутъ ни считаться, ни называться „законами", какъ это допускаетъ иногда доктрина и догма конституцій" [1]). Выраженіе управленіе этотъ авторъ понимаетъ въ смыслѣ администрація. И онъ хочетъ увѣрить, что всѣ нераздѣльные акты Государя Императора есть не болѣе, какъ администрація! Новое повтореніе того заблужденія, съ которымъ мы имѣемъ дѣло съ первыхъ страницъ этой книги.

Заключеніе изъ всего сказаннаго можетъ быть только одно. Нашъ государственный строй знаетъ 2 пути правообразованія, возможно даже сказать, *два пути законодательства*, если не придавать послѣднему выраженію того спеціальнаго, т.-е., формальнаго значенія, которое введено въ наше право новыми Основными Законами. Надо умѣть только различать ихъ. Во избѣжаніе недоразумѣнія всюду, гдѣ мы не дѣлаемъ опредѣленной оговорки, выраженіе „законъ" понимается нами въ формальномъ смыслѣ. Для правообразующихъ актовъ, исходящихъ отъ Государя Императора, примѣняется названіе „Высочайшій указъ".

Въ отдѣльныхъ случаяхъ двойственность нашего правообразованія признается и нѣкоторыми изъ изслѣдователей нашего обновленнаго государственнаго строя. Такъ, проф. В. В. Ивановскій признаетъ, что „статьи 96 и 97 Основныхъ Законовъ создаютъ *особый порядокъ законодатель-*

---

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 51.

ства" [1]). „Отсюда возникаетъ *двойственный порядокъ законодательства*" [2]).

Въ другомъ мѣстѣ г. Ивановскій выражаетъ свои заключенія въ болѣе общей формѣ: „Характерными особенностями русской конституціи 23 апрѣля 1906 г. являются: сохраненіе за Государемъ титула самодержавный и оставленіе *за Государемъ законодательныхъ правъ по нѣкоторымъ вопросамъ*, а также право иниціативы по Основнымъ Законамъ, что придаетъ русскому законодательству и самому государственному устройству двойственный характеръ, свидѣтельствующій о недостаточномъ развитіи въ немъ истинныхъ конституціонныхъ началъ" [3]). „Существованіе особаго, такъ называемаго верховнаго управленія дѣлаетъ чрезвычайно затруднительнымъ сколько-нибудь точное разграниченіе между законами и распоряженіями, придавая послѣднимъ, когда они исходятъ отъ Главы государства, характеръ *какъ бы законовъ* и создавая такимъ образомъ *двойственность законодательнаго порядка*" [4]).

То-же отмѣчаетъ и нѣмецкій изслѣдователь нашихъ Основныхъ Законовъ г. Пальме: „*Das Organisationsrecht des Kaisers* ist soweit es ausschliesslich das Heer betrifft und die allgemeine Gesetzgebung davon unberührt bleibt, *unbeschränkt*" [5]).

Превосходно освѣщенъ вопросъ о законодательной природѣ военныхъ постановленій у г. Авалова: „Съ перваго-же взгляда можно обнаружить весьма обширную отрасль законовъ, которая развивается и можетъ развиваться не въ „законодательномъ порядкѣ", а въ иномъ, административномъ, въ порядкѣ верховнаго управленія. Это—*вся сложная сфера военнаго (включая и флотское) законодательства*, о пестромъ, сложномъ составѣ и государственномъ значеніи котораго здѣсь лишнее было бы упоминать.

„Правда, въ Основныхъ Законахъ подъ законами

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 402.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 403.

[3]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 319.

[4]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 328.

[5]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 104.

подразумѣваются именно акты, состоявшіеся въ законодательномъ порядкѣ; рядомъ съ ними упоминаются *„постановленія, положенія и указы“*, относящіеся къ военному (и военно-морскому) вѣдомствамъ, а также „постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ“ (ст. 96—97). Правда и то, что рядомъ со „Сводомъ Законовъ“ имѣется у насъ „Сводъ военныхъ постановленій“. Однако, терминологія эта не должна вводить въ заблужденіе. Прежде всего, несмотря на кое какія попытки, терминологія эта не выдержана. Въ настоящее время, какъ и раньше, военныя постановленія именуются, оффиціально, и законами. Но, конечно, большой бѣды въ этомъ не могло бы быть, если бы для всѣхъ было ясно, что „военныя постановленія“ (иногда, хотя и не точно, величаемыя „законами“) силы настоящихъ законовъ не имѣютъ, а являются именно не болѣе, какъ административными постановленіями. Существуетъ ли, однако, эта ясность? Нисколько.

„Въ отношеніи административныхъ постановленій всѣми признается *начало подзаконности* ихъ; безъ этой подзаконности не могло бы быть верховенства закона. Вмѣстѣ съ тѣмъ, между законами и административными актами нѣтъ и не можетъ быть принципіально установленной границы по содержанію. Предметы между ними заранѣе не размежеваны, и какъ законы, такъ и административные акты прилагаются къ самымъ различнымъ объектамъ государственной дѣятельности, но, правда, съ различной силой и при условіи формальной несвязанности закона и, наоборотъ, подзаконности административныхъ актовъ.

„Что-же мы видимъ въ затронутомъ выше вопросѣ? „Военныя постановленія“ представляютъ изъ себя группу актовъ, объектъ которыхъ выдѣленъ изъ компетенціи законодательныхъ органовъ и переданъ въ вѣдѣніе административной власти, которая и нормируетъ, въ опредѣленномъ порядкѣ, отдѣльные указанные въ основномъ законѣ предметы. Такимъ образомъ, въ отношеніи этихъ предметовъ *не существуетъ, строго говоря, іерархіи закона и указа*, ни даже конкурренціи этихъ двухъ формъ, а, напротивъ, установлена, въ извѣстныхъ рамкахъ, какъ бы монополія административнаго акта. Основные Законы проводятъ опредѣленную

матеріальную границу для „военныхъ постановленій". Въ установленныхъ ими предѣлахъ нѣтъ мѣста вмѣшательству закона (т. е. актамъ законодательной власти); слѣдовательно, не можетъ быть и „подзаконности" этихъ военныхъ постановленій (они вращаются вообще въ сферѣ для „законовъ" недоступной, завѣдомо изъятой отъ ихъ воздѣйствія).

„Такимъ образомъ, „военныя постановленія" оказываются государственными (административными) актами, въ опредѣленной области регулирующими государственную жизнь внѣ подчиненія актамъ законодательной власти. Значитъ, между этими двумя категоріями актовъ установлена своеобразная координація, и военныя постановленія, не встрѣчаясь въ своей сферѣ съ законами въ точномъ смыслѣ слова, получаютъ тамъ, въ свою очередь, *характеръ постановленій съ наивысшимъ* авторитетомъ, т. е., характеръ законовъ. А это и приводитъ насъ къ признанію того намѣченнаго выше факта, что у насъ еще не установлено ни единства закона и законодательной власти, ни настоящаго верховенства его, какъ наиболѣе авторитетной формы государственнаго волеизъявленія" [1]).

„Не можетъ быть рѣчи о единствѣ закона тамъ, гдѣ рядомъ съ общегражданскимъ законодательствомъ, законодательнымъ порядкомъ (и системой кодификаціи) существуетъ особое военное законодательство, особый военно-законодательный порядокъ (и своя отдѣльная кодификація), причемъ самой конституціей страны между обѣими этими сферами положена грань. Не можетъ быть и верховенства закона (а, слѣдовательно, и подзаконности управленія въ его цѣломъ), коль скоро существуютъ обширныя и сложныя отрасли государственной жизни, гдѣ закономъ является административный актъ. И такъ, мы вправѣ сказать, что въ Россіи не существуетъ единства, а, напротивъ, установлено *раздѣленіе или расщепленіе законодетельной власти*, съ пріуроченіемъ къ отдѣльнымъ ея развѣтвленіямъ отдѣльныхъ задачъ" [2]). „На ряду съ общимъ правиломъ (ст. 86) (котораго,

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 25.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 27.

послѣ манифеста 17 окт., нельзя было не выдвинуть на первый планъ), у насъ допущено изъятіе, котораго, однако (какъ бы мы его—и съ полнымъ правомъ—ни толковали ограничительно), все таки достаточно, чтобы расщепить единство нашей законодательной власти—и, значитъ, расщепить все зданіе провозглашенной конституціи" [1]).

„Верховное управленіе противополагается законодательству, осуществляемому на началахъ единенія Монарха съ палатами; поэтому, вполнѣ естественно, что и акты Монарха, содержащіе „военныя постановленія", издаваемые независимо отъ палатъ, должны быть отнесены къ широкой рубрикѣ, охватывающей *свободную, не связанную участіемъ палатъ, дѣятельность Главы государства*" [2]).

Проф. Грибовскій къ военному законодательству добавляетъ еще одинъ видъ указовъ законодательнаго значенія: „Тексты Основныхъ Законовъ даютъ возможность заключать, что правовое положеніе Россійскаго Императора двойственно: съ одной стороны, власть Его въ вопросахъ общаго законодательства и бюджета ограничена участіемъ народныхъ представителей, а съ другой—въ области регулированія *семейныхъ отношеній и изданія спеціально военныхъ и военно-морскихъ*, не вызывающихъ новыхъ расходовъ, законодательныхъ постановленій Монархъ дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно". Соображенія его очень остроумны:

„Признавать послѣдняго рода изданныя Монархомъ постановленія (военныя и военноморскія) *только распоряженіями... едва ли возможно*. Въ самомъ дѣлѣ, такъ какъ на основаніи ст. 11 Осн. Зак. Императоръ издаетъ указы въ соотвѣтствіи съ законами, то, допуская вышеприведенное толкованіе, придется всю правотворческую дѣятельность Монарха въ военной и военноморской области, долженствующую происходить на основаніи ст. 96 и 97 Осн. Зак., признавать связанной дѣйствовавшимъ до изданія новыхъ Основныхъ Законовъ военнымъ и морскимъ законодатель-

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія; стр. 29.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 30.

ствомъ. Въ силу требованія 11 статьи, въ подобномъ случаѣ Императоръ не могъ бы создавать новыхъ законодательныхъ нормъ въ измѣненіе, дополненіе и отмѣну дѣйствовавшаго до 25 апрѣля 1906 г. спеціально военнаго и военно-морскаго законодательства. Въ какомъ-же порядкѣ тогда обновлялось бы указанное законодательство? Въ общемъ? Но такому предположенію противорѣчитъ содержаніе 96 и 97 ст. Осн. Зак., изъ которыхъ ст. 97 прямо требуетъ соблюденія для этой цѣли особаго порядка.

„Поэтому ст. 86 Осн. Законовъ, согласно коей, никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія палатъ, въ отношеніи военнаго и военно-морскаго права должна быть толкуема ограничительно. Во всякомъ случаѣ, если даже, оставаясь на строго формальной точкѣ зрѣнія въ соотвѣтствіи съ 86 ст. Основныхъ Законовъ, не признавать за указанною дѣятельностью Монарха законодательнаго характера въ точномъ смыслѣ слова, то, тѣмъ не менѣе, юридическая природа этой дѣятельности всетаки остается крайне своеобразной“ [1]).

Еще одинъ предметъ указнаго правообразованія отмѣчаетъ г. Шасль: „Outre, les questions d'ordre militaire, les Chambres législatives sont incompétentes si l'on en croit le précedant du 20 mai 1908, pour regler *les rapports russo-finlandais*“ [2]). Вопросъ о русско-финляндскомъ правѣ будетъ еще предметомъ разсмотрѣнія въ дальнѣйшемъ.

Наконецъ, рядъ лицъ говоритъ вообще о двухъ путяхъ законодательства безъ всякихъ ограниченій. Проф. Шалландъ пишетъ: „Наряду съ закономъ въ формальномъ смыслѣ, по скольку онъ устанавливаетъ общія юридическія нормы, должно поставить *указъ*, также создающій общія юридическія нормы, и, слѣдовательно, являющійся *такимъ-же закономъ въ матеріальномъ смыслѣ*“ [3]).

То-же самое у г. Тихомирова: „Въ мысли Законодателя имѣется не одинъ, *а два пути законодательнаго дѣйствія*: одинъ—обычный, другой—чрезвычайный. Ни одинъ изъ ма-

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 60—61.

[2]) Chasle, Le parlement russe..., p. 163.

[3]) Шалландъ, Русское Государственное право, стр. 253.

нифестовъ, на основаніи которыхъ была правительствомъ произведена кодификація 1906 года, не отрицаетъ этого, вся же совокупность ихъ подтверждаетъ, что устрояющая мысль Верховной Власти была все время такова, какою съ наибольшею ясностью выразилась въ манифестѣ 3 іюня" [1]).

То-же болѣе подробно у г. Захарова: „Съ измѣненіемъ порядка изданія законовъ, *ни указъ, ни повелѣніе*, съ формальной точки зрѣнія, *не могутъ получить наименованіе закона* и являются формой волеизъявленія Верховной Власти въ верховномъ управленіи" [1]). „Верховное управленіе, охватывавшее прежде всю сферу проявленія дѣятельности Верховной Государственной Власти, нынѣ обособилось и вылилось въ самостоятельную форму, и хотя издаваемые въ этомъ порядкѣ акты и являются иногда, *по своему содержанію, матеріальными законами*, однако, *съ формальной стороны* они будутъ *лишь актами власти управительной*" [2]).

„Вмѣстѣ съ опредѣленіемъ формальнаго понятія закона, матеріальная его сторона не поддалась опредѣленію, и хотя оба эти момента, въ большинствѣ случаевъ, могутъ и должны совпадать, однако, по нашему праву, возможно изданіе акта, съ матеріальнымъ содержаніемъ *закона, и внѣ установленнаго формальнаго порядка*, за предѣлами законодательной компетенціи нашихъ палатъ, установленной въ ст. 31 Учр. Гос. Думы" [3]). И „нынѣ изданіе велѣній съ матерьяльнымъ характеромъ закона можетъ имѣть мѣсто безъ участія палатъ, и рядъ велѣній, содержащихъ въ себѣ общія руководящія начала, издается *въ порядкѣ верховнаго управленія*, безъ предварительнаго обсужденія ихъ содержанія Думой и Совѣтомъ" [4]).

Также у г. Авалова: „У насъ не существуетъ ни единства, ни верховенства закона, а именно, нѣтъ закона, какъ одной, опредѣляемой устойчивыми внѣшними признаками формы, исключительной и, притомъ, наиболѣе авторитетной. Актъ законодательной власти, т. е., постановленіе, одобрен-

---

[1]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 4.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 218.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 260.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 177.

ное палатами и утвержденное Монархомъ, есть законъ, но *это не единственный у насъ видъ закона*, и уже по этому самому, за актами законодательной власти (изданными въ законодательномъ порядкѣ) нельзя признать верховенства, юридическаго превосходства надъ всѣми другими проявленіями государственной власти" [1]). „Основные Законы сочинили невиданный еще порядокъ, въ которомъ *законодательная власть оказывается раздѣленною между законодательными учрежденіями* (съ Монархомъ во главѣ) *и Главою государства*, т. е., тѣмъ-же Монархомъ, но уже безъ законодательныхъ учрежденій" [2]).

„Съ учрежденіемъ палатъ, „законодательный порядокъ" пересталъ быть туманностью; и неизбѣжный пока въ Россіи дуализмъ Короны (и бюрократіи въ лицѣ вновь созданнаго Совѣта Министровъ), съ одной стороны, парламента съ другой—далъ жизненное обоснованіе различію *двухъ путей государственнаго волеизъявленія: законодательнаго и исполнительнаго*" [3]). „Совершенно достаточно того, что новый законодательный (конституціонный) порядокъ распространенъ на „общіе законы", а не на всѣ вообще законы безъ подраздѣленій; и что для спеціальныхъ законовъ разныхъ категорій сохранился прежній совѣщательный порядокъ, минующій Г. Совѣтъ и Г. Думу; достаточно этого, по виду простаго изъятія изъ общаго правила, чтобы, какъ мы видѣли, *ослабить и единство закона, и верховенство законодательной власти, и начало подзаконности управленія*, эти основы конституціоннаго строя" [4]).

Ученіе о томъ, что русскому государственному строю извѣстны *два порядка правообразованія* (или законодательства) не разъ съ большимъ убѣжденіемъ, талантомъ, и знаніемъ развивалось и въ законодательныхъ установленіяхъ. Такъ,

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 24.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 35.

[3]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 21.

[4]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 40.

одному изъ выдающихся членовъ 3 Государственной Думы г. Шечкову принадлежатъ слѣдующія слова. Цитируя Высочайшее повелѣніе объ изданіи правилъ 24 августа 1909 г., онъ, между прочимъ, говорилъ:

„Вотъ Высочайшія слова: „Не признавъ возможнымъ утвердить законопроектъ о штатахъ Морскаго Генеральнаго Штаба, поручаю Вамъ, совмѣстно съ министрами военнымъ и морскимъ, въ мѣсячный срокъ выработать въ предѣлахъ, узаконенныхъ Государственными Основными Законами, правила о томъ, какія изъ законодательныхъ дѣлъ по военному и морскому вѣдомствамъ подлежатъ непосредственно Моему разрѣшенію, въ предначертанномъ ст. 96 сихъ порядкѣ, и какія изъ означенныхъ дѣлъ должны восходить ко Мнѣ на утвержденіе въ общемъ законодательномъ порядкѣ". Вотъ здѣсь, выраженіе „въ общемъ законодательномъ порядкѣ" указываетъ намъ ясно, что, *кромѣ общаго законодательнаго порядка, есть еще и необщій законодательный порядокъ, т. е.*, порядокъ чрезвычайный. Мнѣ думается, что этими словами уже ясно указывается, что къ выраженію этого необщаго порядка должно отнести именно *область указовъ, повелѣній и постановленій*" [1]).

Еще болѣе замѣчательное, по истинѣ блестящее ученіе о второмъ пути русскаго законодательства далъ членъ Государственнаго Совѣта г. Пихно. Отмѣтивъ мнѣніе одной коммиссіи, образованной Государственнымъ Совѣтомъ, будто *„между статьею 86 Основныхъ Законовъ и статьею 96 есть несогласованность*, или, выражаясь сильнѣе, есть извѣстное противорѣчіе", онъ продолжаетъ: „Это сомнѣніе, высказанное столь компетентнымъ органомъ, не можетъ, конечно, не имѣть весьма серьезнаго значенія. Но я смѣю утверждать, что такого противорѣчія не существуетъ. Статья 86 гласитъ, что никакой законъ не можетъ воспослѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Если это общее положеніе толковать въ томъ смыслѣ, въ какомъ примѣняется извѣстное логическое построеніе:

---

[1]) Шечковъ, Засѣданіе Государственной Думы 28 III 1910. Отчетъ, стр. 1994.

всѣ люди смертны—Иванъ человѣкъ, слѣдовательно, Иванъ смертенъ,—то въ такомъ случаѣ, несомнѣнно, между статьею 86, устанавливающей общій порядокъ законодательства, и статьею 96 окажется противорѣчіе. Но, по отношенію къ юридическимъ положеніямъ, такой способъ логическаго построенія непримѣнимъ.

„Утвержденіе, что никакой законъ не можетъ пройти иначе, какъ въ извѣстномъ порядкѣ, сопровождается предполагаемою оговоркою: *за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда* въ томъ самомъ или иномъ законѣ *установленъ иной порядокъ*. Вы изволили слышать, какъ въ соображеніяхъ соединенныхъ Коммиссій, такъ и въ рѣчахъ тѣхъ ораторовъ, которые говорили передо мной, что они признаютъ параллельно съ этимъ общимъ порядкомъ законодательства и *порядокъ особый*. Если допустить, что этотъ особый порядокъ находится въ противорѣчіи съ общимъ порядкомъ, то статья 86 будетъ противорѣчить весьма многимъ статьямъ Основныхъ Законовъ.

„Прежде всего, она окажется въ противорѣчіи съ своею ближайшею сосѣдкою, статьею 87, въ которой установленъ особый порядокъ изданія *временныхъ законовъ* безъ участія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Правда, они не названы временными „законами", а „мѣрами, которыя требуютъ обсужденія въ законодательномъ порядкѣ", но это лишь иной способъ выраженія.

„Далѣе, статья 96, о которой много говорилось и которая возбудила сомнѣнія, находится въ ближайшемъ сосѣдствѣ со статьею 97, гласящей, что постановленія *по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ* издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій. Между тѣмъ, никто не станетъ отрицать, что здѣсь рѣчь идетъ объ изданіи законовъ, потому что военно-судебные законы обнимаютъ цѣлые кодексы уголовнаго права и цѣлые кодексы судопроизводства военныхъ и военно-морскихъ судовъ.

„Далѣе, статья 86 въ такомъ случаѣ окажется въ противорѣчіи какъ со... *статьею 14 Основныхъ Законовъ*, такъ и съ другими статьями, которыя касаются прерогативъ Верховной Власти.

„Такова статья 13, на основаніи которой заключеніе

мирныхъ *трактатовъ* и торговыхъ договоровъ съ иностранными государствами составляетъ область верховнаго управленія Государя Императора. Никто, конечно, не станетъ отрицать, что мирные трактаты и торговые договоры суть „законы".

„Далѣе, въ статьѣ 65 Основныхъ Законовъ установлено, что *въ управленіи церковномъ* Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода. Такимъ образомъ, не подлежитъ никакому сомнѣнію, что тотъ особый порядокъ законодательства, который указанъ въ приведенныхъ статьяхъ Основныхъ Законовъ, обнимаетъ цѣлый весьма обширный и разнообразный кругъ вѣдѣнія.

„Но этотъ особый порядокъ не исчерпывается указанными мною случаями. Если обратиться къ Учрежденію Государственнаго Совѣта, то въ немъ точно также Департаментамъ Совѣта и Особымъ Присутствіямъ принадлежитъ разсмотрѣніе цѣлаго ряда дѣлъ, имѣющихъ *близкое соприкосновеніе съ дѣлами законодательными*, причемъ одни изъ этихъ дѣлъ разрѣшаются въ Департаментахъ и совершенно подобные-же дѣла разрѣшаются въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Такой именно случай имѣетъ мѣсто по отношенію къ дѣламъ о сооруженіи желѣзныхъ дорогъ. Желѣзныя дороги, строющіяся на средства и распоряженіемъ казны, разрѣшаются въ общемъ законодательномъ порядкѣ, а дороги, сооружаемыя безъ участія средствъ казны, разрѣшаются Вторымъ Департаментомъ Государственнаго Совѣта.

„Слѣдовательно, особый порядокъ законодательства имѣетъ весьма широкое примѣненіе и поэтому онъ никакой несогласованности со статьею 86 Основныхъ Законовъ въ себѣ не заключаетъ" [1]).—Этому ученію недостаетъ лишь общаго освѣщенія вопроса о значеніи Высочайшихъ указовъ. Послѣ всего изложеннаго не заслуживаютъ особаго разбора мнѣнія, что русскому праву извѣстенъ *одинъ только порядокъ правообразованія*, именно указанный въ статьѣ 86 Основныхъ Законовъ. Привести образцы подобныхъ взглядовъ, однако, необходимо.

---

[1]) Пихно. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1406.

Проф. В. В. Ивановскій: „*Двухъ порядковъ законодательства въ одномъ и томъ-же государствѣ быть не можетъ*, что ясно уже изъ того, что законодательство есть выраженіе воли носителя государственной власти, которая имѣетъ одинъ только источникъ и органъ. Слѣдовательно и въ Россіи никакія постановленія, имѣющія, характеръ новыхъ законовъ не могутъ для ихъ изданія слѣдовать иному порядку, кромѣ установленнаго, т. е., должны проходить чрезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ, прежде чѣмъ дойти до санкціи Монарха“ [1]). Въ другомъ мѣстѣ онъ говоритъ, какъ мы видѣли выше, другое...

Заявленіе 32 членовъ 3-й Государственной Думы по поводу изданія правилъ 24 августа 1909 г. гласило: „Основные Законы Россійскаго Государства знаютъ *только одинъ порядокъ законодательства*, опредѣляемый ст. 7 и 86 Зак. Осн. Между тѣмъ, правила 24 августа устанавливаютъ „порядокъ военнаго законодательства“, нашимъ Основнымъ Законамъ не вѣдомый. Такое существенное измѣненіе Основныхъ Государственныхъ Законовъ, составляющее по существу ихъ пересмотръ, произведено съ явнымъ нарушеніемъ ст. 8 Зак. Осн.“ [2]).

Причемъ одни изъ приверженцевъ этого взгляда особо подчеркиваютъ, будто Государь Императоръ единолично не имѣетъ права творить права. Приватъ-доцентъ В. М. Гессенъ: „*Воля Монарха*, поскольку она не совпадаетъ съ волею народнаго представительства, *лишена значенія и силы закона*“ [3]).

Проф. Комботекра: „Avec le nouveau régime *le pouvoir législalif* a cessé de dépendre *uniquement de la volonté d l'Empereur*: il dépend maitenant de la Douma impériale et du Conseil de l'Empire (réformé), d'une part, de l'Empereur, de l'autre, avec le controle du Sénat (dirigeant), auquel appartient

---

1) В. В. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 354.

2) Товарищъ Секретаря Государственной Думы Соколовъ 2. Засѣданіе Государственной Думы 12 X 1909 г. Отчетъ, стр. 163.

3) Гессенъ, Самодержавіе и манифестъ 17 октября. — „Полярная звѣзда“, 9, 10 февраля 1906 г., стр. 631, 634.

la charge de la promulgation des lois (lois fondamentales, art. 7, 9, 42, 44, 52, 48, 49, 50, 66)" [1]).

Г. Калантаровъ: „Die Grundlage der rechtlichen Konstituierung des modernen Russlands besteht darin, dass der *Monarch* kraft Artikel 86 *allein kein neues Recht schafft*, die bestehenden Rechtsnormen allein weder abändert noch aufhebt, das vielmehr eine Veränderung des Rechtszustandes nicht anders als mit Zustimmung des Reichsrates und der Reichsduma zustande kommen kann" [2]).

Другіе особенно выдвигаютъ полномочія законодательной власти и даже спеціально народнаго представительства. Членъ Государственной Думы В. М. Петрово-Соловово: „Законодательная власть *всецѣло принадлежитъ намъ*, т. е. русскому парламенту, понимая подъ этимъ нижнюю, верхнюю палаты и Государя Императора. Мы знаемъ, что исполнительная власть должна будетъ исполнять только то, что будетъ рѣшено обѣими палатами, и будетъ утверждено Государемъ Императоромъ" [3]).

Членъ Государственной Думы М. С. Аджемовъ: „Если вы возьмете всѣ тѣ законы, на которыхъ зиждется строй Русскаго Государства, вы имѣете только одну ст. 87, дающую возможность во время перерыва между дѣятельностью Государственныхъ Думъ издавать законы, но и здѣсь у Государственной Думы является *полновластное право отверженія этихъ законовъ, изданныхъ помимо Думы*. Итакъ, *нѣтъ ни одного закона безъ одобренія Думы*" [4]).

Г. Ксюнинъ: „Съ момента учрежденія въ Россіи Государственной Думы законодательная власть передается въ руки *народныхъ представителей*" [5]).

Членъ Государственной Думы И. П. Покровскій: „Рядомъ съ исполнительной властью народилась и стала другая

---

[1]) Combothecra, Monographies..., p. 235.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 69.

[3]) Петрово-Соловово. Засѣданіе Государственной Думы 20 IX 1907 г. Отчетъ, стр. 432.

[4]) Аджемовъ. Засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 198.

[5]) Ксюнинъ, Что такое..., стр. 21.

власть, *власть законодательная, власть народнаго представительства*" [1]).

Остановимся сначала на законодательствѣ въ спеціальномъ смыслѣ ст. 86, а засимъ изучимъ указное правообразованіе. Такимъ, образомъ будутъ установлены всѣ данныя для построенія внутренней природы, или существа русской Императорской Власти.

---

[1]) Покровскій. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 319.

ГЛАВА XVI.

Кругъ дѣлъ законодательной власти.

Содержаніе.—Ст. 31 Учрежд. Госуд. Думы. — Пунктъ 1). — Пунктъ 7). — Ростъ законодательной компетенціи. —Государственные доходы и расходы. — Штаты. — Административныя функціи. — Запросы. — Запросы Совѣту Министровъ. — Адресы Монарху.

Въ Основныхъ Законахъ мы читаемъ; „Вѣдѣнію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и обсужденію ихъ въ порядкѣ, учрежденіями ихъ опредѣленномъ, подлежатъ тѣ дѣла, кои указаны въ учрежденіяхъ Совѣта и Думы“ [1]). Дѣла, относящіяся къ компетенціи законодательства, *перечислены въ статьѣ 31* Учрежденія Государственной Думы [2]). Здѣсь постановляется именно слѣдующее: „Вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ:

1) предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны;

2) государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя, — на основаніи установленныхъ правилъ;

---

1) Основные Законы, статья 109.

2) Т. I, ч. II, Свода Законовъ, изд. 1906 г.

3) отчетъ Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи;

4) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія;

5) дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ;

6) дѣла объ учрежденій компаній на акціяхъ, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ;

7) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

Примѣчаніе. Вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ также смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городскаго обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго Земскими Собраніями и Городскими Думами".

„Никакое положеніе или дѣло, подлежащія предварительному разсмотрѣнію и одобренію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, на основаніи ихъ учрежденій, не представляются Его Императорскому Величеству *помимо Совѣта и Думы* "[1]).

Соотвѣтствующей статьи въ учрежденіи Государственнаго Совѣта нѣтъ. Перечень предметовъ законодательства, указанный въ учрежденіи Государственной Думы, относится тѣмъ самымъ и къ Государственному Совѣту. Изъ этого перечня видно, что Основные Законы дѣйствительно стремятся перечислить по пунктамъ тѣ предметы, которые

[1]) Учрежденія Министерстерствъ, ст. 161.—2-я статья Учрежденія Совѣта Министровъ 19 октября 1905 г. постановляла: „Совѣтъ Министровъ не рѣшаетъ дѣлъ, *подлежащихъ вѣдѣнію Г. Думы и Г. Совѣта*". Бар. Б. Э. Нольде усматривалъ въ немъ проявленіе великой шаткости государственныхъ понятій въ моментъ изданія указа 19-го октября.

относятся къ компетенціи законодательства [1]). *Общаго право-мочія* издавать всѣ нормы русскаго права законодательной власти *не предоставлено* [2]).

Выше были приведены мнѣнія лицъ, указывающихъ, что нашъ законъ стремится дать исчерпывающій перечень дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Думы. Къ числу ихъ примыкаетъ и д-ръ Шлезингеръ: „Die Volksvertretung kann daher nur über die Gegenstände in Beratung treten, die in den genannten Gesetzen ihrem Wirkungskreis unterstellt sind. Sie hat nirgends eine Vermutung der Zuständigkeit für sich, sondern muss *ihre Zuständigkeit durch eine Rechtsnorm dartun*“ [3]). Но особенно интересно привести еще ученіе проф. Котляревскаго, очень удачно освѣщающаго юридическую природу Государственной Думы Учрежденіе ея. говоритъ онъ, „представляетъ здѣсь компетенцію Государственной Думы, какъ компетенцію особаго вѣдомства“ [4]).

Въ учрежденіи Думы мы не находимъ „и слѣдовъ мысли объ естественныхъ правахъ народнаго представительства—отсутствовалъ тотъ юридическій раціонализмъ, который позволилъ авторамъ прусской конституціи взять за образецъ бельгійскую конституцію, провозглашающую начало народнаго суверенитета.Этому раціонализму авторы нашихъ Основныхъ Законовъ остались въ еще большей мѣрѣ чужды, чѣмъ славянофильской археологіи, и здѣсь опять параллелей приходится искать въ тѣхъ актахъ, коими сопровождалось введеніе японской конституціи. Государственная Дума 20-го февраля чрезъ Думу 6-го августа оказалась *преемницей чисто бюрократическаго учрежденія*—Государственнаго Совѣта. Ея конституціонныя полномочія, соотвѣтствующія манифесту 17-го октября, соединились съ компетенціей, унаслѣдованной отъ дореформеннаго Совѣта, и сама она, такимъ образомъ, уже этимъ пріобрѣла *нѣкоторый вѣдом-*

---

[1]) См. выше, Глава VII „Верховное управленіе и законодательство“, стр. 105.

[2]) См. глава VII. „Верховное управленіе и законодательство“, стр. 105—106.

[3]) Schlesinger, Die Verfasungreform..., S. 411.

[4]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 121.

ственный характеръ. Создается преемство народнаго представительства и чисто-бюрократическаго строя, въ которомъ изгладилось всякое воспоминаніе о земской старинѣ“ [1]). Эти замѣчанія подводятъ, такъ сказать, итогъ всей контроверзѣ.

Дѣйствительно, наше законодательство нигдѣ не смотритъ на Государственную Думу или, вообще, на законодательныя установленія, какъ на нѣкую государственную силу, противостоящую Верховной власти, но лишь какъ на *органъ государственной власти*, выполняющій указанныя ему функціи. Государственныя законодательныя установленія не призваны играть самостоятельной политической роли. Задача ихъ лишь участіе въ законодательной дѣятельности Государя Императора. Въ соотвѣтствіи съ этимъ опредѣляется и ихъ вѣдомство. Поэтому никакъ нельзя согласиться, въ частности, и съ тѣми изслѣдователями, которые, какъ гг. Шасль, Пальме, В. В. Ивановскій и др., исходятъ изъ предположенія основной компетенціи законодательной власти [2]). Ученіе ихъ также стоитъ въ связи съ приписываніемъ Думѣ и Совѣту политическаго значенія.

Въ дополненіе къ ранѣе приведенному мѣсту изъ учебника г. Ивановскаго, небезъинтересно цитировать еще слѣдующія слова его: „Возникаетъ“, говоритъ онъ, „вопросъ, *является ли чѣмъ нибудь ограниченной законодательная компетенція Государственной Думы и Государственнаго Совѣта?* Извѣстно, что во многихъ государствахъ въ сферу компетенціи обычныхъ законодательныхъ органовъ *не входитъ обсужденіе Основныхъ Законовъ*. По русскимъ Основнымъ Законамъ, для измѣненія этихъ законовъ не установлено какихъ либо иныхъ учрежденій, кромѣ тѣхъ, которымъ вручена вообще законодательная дѣятельность; единственное, впрочемъ, очень крупное, отступленіе составляетъ право иниціативы по пересмотру Основныхъ Законовъ, предоставленное исключительно Императору... За указаннымъ ограниченіемъ *законодательная компетенція* обоихъ учрежденій *не имѣетъ юридическихъ предѣловъ*; все то, что не предусмотрѣно ранѣе

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки...., стр. 197—198.

[2]) См. выше, глава VII. „Верховное управленіе и законодательство“, стр. 109—110.

изданными законами или не составляетъ логическаго вывода изъ этихъ законовъ, входитъ исключительно въ компетенцію законодательныхъ учрежденій въ Россіи, какъ, впрочемъ, и всюду" [1]). Но и эта выдержка ничего не доказываетъ.

Наше законодательство, какъ мы видѣли, стоитъ на другой точкѣ зрѣнія. Говорить о безграничной компетенціи законодательныхъ установленій, по меньшей мѣрѣ, ошибка. При опредѣленіи въ законѣ круга ихъ дѣлъ, какъ *компетенціи какого нибудь вѣдомства*, послѣдняя должна толковаться ограничительно, а не расширительно. Притомъ, все, что опредѣленно не отнесено къ вѣдомству законодательныхъ установленій, все и остается внѣ компетенціи ихъ. Разъ Основные Законы не отнесены къ ней, значитъ, они, помимо всякихъ другихъ соображеній, относятся къ какой либо иной компетенціи. Болѣе чѣмъ странно утверждать, что „для измѣненія этихъ законовъ не установлено какихъ либо иныхъ учрежденій". Какое-же, въ такомъ случаѣ, значеніе имѣетъ статья 4 Основныхъ Законовъ, не говоря уже о 10-й? Возвращаемся къ статьѣ 33 Учрежденія Государственной Думы.

Главный недостатокъ приведеннаго перечисленія предметовъ законодательства состоитъ въ томъ, что *оно не указываетъ, что-же это за упомянутые въ пунктѣ 1 предметы, требующіе изданія законовъ?* Нѣкоторые, въ виду этого, думаютъ, что, такимъ образомъ, теряетъ значеніе весь указанный перечень. У прив.-д. Устинова читаемъ: „Въ ст. 31 Учрежденія Думы перечисляются предметы вѣдѣнія ея. Но пункты первый и послѣдній этого перечня *лишаютъ его практическаго значенія*" [2]). Оставляя пока въ сторонѣ послѣдній пунктъ, остановимся на первомъ. Положеніе вещей, какъ мы сейчасъ увидимъ, далеко не такъ безнадежно, какъ утверждаетъ г. Устиновъ, именно потому, что есть полная возможность установить, какіе именно предметы требуютъ изданія законовъ.

Прежде всего, конечно, это тѣ, относительно которыхъ опредѣленно постановлено, что они подлежатъ регламенти-

---

1) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 354.

2) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 52.

рованію въ законодательномъ порядкѣ. На этой точкѣ зрѣнія стоитъ и проф. Шалландъ, когда онъ говоритъ: „Для опредѣленія круга предметовъ, подлежащихъ законодательному нормированію и *изъятыхъ изъ компетенцій указной* дѣятельности, указаній нужно искать по всему Своду Законовъ“ [1]). „Многія статьи Основныхъ Законовъ прямо указываютъ на тѣ матеріи, которыя должны регулироваться именно законами. Такъ, почти всѣ статьи главы восьмой „о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ“ содержатъ въ себѣ указанія, что болѣе точное опредѣленіе перечисленныхъ въ этой главѣ правъ и обязанностей россійскихъ подданныхъ принадлежитъ обыкновеннымъ законамъ. Напримѣръ: „россійскіе подданные обязаны платить установленные закономъ налоги и пошлины, а также отбывать повинности согласно постановленіямъ закона“ (71 ст.); „никто не можетъ подлежать преслѣдованію за преступное дѣяніе иначе, какъ въ порядкѣ, закономъ опредѣленномъ“ (72 ст.); никто не можетъ быть задержанъ подъ стражею иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ опредѣленныхъ“ (73 ст.); каждый можетъ въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять ихъ путемъ печати или инымъ способомъ“ (72 ст.) и т. д. Юридическое значеніе всѣхъ приведенныхъ статей заключается въ томъ, что упоминаемые въ нихъ предметы подлежатъ законодательной, а не указной регламентаціи“ [2]).

Тѣхъ-же воззрѣній придерживается и бар. Нольде: „Основными Законами *указаны*, съ одной стороны, тѣ вопросы, которые могутъ быть рѣшены лишь *въ порядкѣ законодательномъ*, и, съ другой стороны, тѣ вопросы, которые необходимо разрѣшаются въ порядкѣ указномъ. Къ первой категоріи темъ относятся темы, указанныя въ ст. 3, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83 (мы оставляемъ въ сторонѣ вопросъ о бюджетѣ); ко второй категоріи темъ относятся темы, указанныя въ ст. 11, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 96, 98, 119, 125 Осн. Зак. Такимъ образомъ, изъ всей совокупности темъ, которыя могутъ составлять предметъ государственныхъ

---

1) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 258.

2) Шалландъ. Русское Государственное Право, стр. 257—258.

велѣній, въ одну и другую сторону выдѣлены нѣкоторые опредѣленные вопросы, относительно которыхъ никакихъ сомнѣній не возбуждается“ [1]).

Засимъ, къ числу предметовъ, требующихъ изданія законовъ, относятся *тѣ, относительно которыхъ уже изданы законы* въ порядкѣ дореформенномъ, или въ порядкѣ статьи 86 дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ, причемъ является лишь надобность въ измѣненіи, дополненіи, пріостановленіи дѣйствія или отмѣнѣ этихъ законовъ. Относительно толкованія законовъ подобной оговорки нѣтъ. По статьѣ 94 Основныхъ Законовъ „законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ свою силу“. Причемъ, однако, надо имѣть въ виду, что нѣкоторые вопросы, бывшіе раньше предметами законодательства, теперь отнесены къ верховному управленію. Въ заключеніе интересно отмѣтить, что именно толкованіе пункта 1 статьи 31 Учрежденія Государственной Думы приводитъ нѣкоторыхъ къ пониманію компетенціи законодательныхъ установленій, какъ всеобъемлющей. Вотъ, напр., что говоритъ г. Аваловъ:

„Въ то время, какъ Основные Законы, установляя границу, перечисляютъ категоріи дѣлъ, относящихся къ „царскому“ законодательству, *сферу общаго, нормальнаго законодательства* они опредѣляютъ *безъ ограниченій*: къ ней принадлежатъ вообще „предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны“ (Учр. Госуд. Думы, ст. 31 п. 1). Поэтому, вполнѣ очевидно, что объемъ царскаго законодательства подлежитъ ограничительному толкованію, и что, въ случаѣ сомнѣнія, презумпція всегда говоритъ за принадлежность даннаго предмета къ сферѣ общаго законодательства“ [2]).

Эта выдержка уясняетъ намъ одно изъ основаній господствующаго ученія о всеобъемлющей компетенціи законо-

---

[1]) Бар. Нольде, Очерки..., стр. 59—60.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 36.

дательныхъ установленій. Оно состоитъ въ неправильномъ толкованіи слова „требующіе". Здѣсь имѣется въ виду, конечно, такое *требованіе закона въ формальномъ смыслѣ*, которое занесено въ нормы закона, т. е., получило юридическое выраженіе. Между тѣмъ его толкуютъ, такъ сказать, по существу, придавая ему смыслъ *„нуждающіеся въ юридической регламентаціи"*, и забывая, что законы должны и стремятся провести юридическую границу между законодательствомъ въ формальномъ смыслѣ и верховнымъ управленіемъ съ Высочайшимъ указомъ, какъ источникомъ права. Не говорю уже о томъ, что общее правомочіе на управленіе государствомъ, которое содержится въ статьяхъ 4 и 10 Основныхъ Законовъ, оставляется безъ должнаго вниманія.

Наконецъ, къ числу предметовъ, требующихъ изданія законовъ, относятся тѣ, которые вносятся въ законодательныя установленія съ соизволенія Государя Императора. Весьма существенное значеніе имѣетъ именно то обстоятельство, что кругъ дѣлъ, проходящихъ путемъ законодательнаго разсмотрѣнія, можетъ быть, согласно пункту 7 выше приведенной ст. 31, *расширяемъ волею Государя Императора*. Конечно, этимъ путемъ могутъ быть вносимы въ законодательныя установленія не только тѣ предметы, которые опредѣленно отнесены къ верховному управленію, но и всѣ вообще, опредѣленно не отнесенные къ законодательству. Поэтому врядъ ли возможно вполнѣ согласиться со слѣдующимъ толкованіемъ г. Захарова:

„У насъ *понятіе закона можетъ расширяться въ зависимости отъ увеличенія компетенціи законодательныхъ органовъ*. Быть можетъ это покажется нѣсколько страннымъ, что нынѣ можетъ быть такая категорія явленій, на которыя не распространяется власть законодательныхъ учрежденій, при ихъ свободной иниціативѣ. Но это такъ. Нѣкоторые вопросы прямымъ постановленіемъ конституціи *изъяты изъ законодательнаго порядка*" [1]). Въ пунктѣ 7 статьи 31 Учрежденія Государственной Думы дѣло идетъ не только о вопросахъ этого порядка, но и о всѣхъ остальныхъ, не обнимаемыхъ 6 пунктами и примѣчаніемъ статьи 31.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 207.

Правило пункта 7 *неизвѣстно государственному устройству другихъ государствъ.* Оно вызываетъ рѣшительныя возраженія противъ себя со стороны приверженцевъ конституціоннаго толкованія нашихъ Основныхъ Законовъ. Въ то-же время оно имѣетъ громадное значеніе для установленія природы русскаго государственнаго строя. Проф. Котляревскій пишетъ:

„Современное конституціонное право ищетъ источника власти не въ волѣ одного или нѣсколькихъ людей, а въ конституціонной правовой нормѣ. Поэтому оно рѣшительно склоняется къ *отрицанію всякихъ делегацій*, которыя предполагали бы наличность нѣкотораго субъективнаго права, будетъ ли это делегаціи, исходящія отъ народнаго представительства или отъ монарха“ [2]). Совершенно правильное замѣчаніе, которое доказываетъ, однако, только то, что трафаретно конституціонное толкованіе къ нашему государственному строю не приминимо.

Проф. И. А. Ивановскій утверждаетъ, что „этотъ пунктъ дѣлаетъ компетенцію Гос. Думы и Гос. Совѣта *неопредѣленной*“ [2]). Отрицательно, какъ мы видѣли, смотритъ на этотъ пунктъ и г. Устиновъ. По мнѣнію послѣдняго пунктъ 7 лишаетъ статью 31 практическаго значенія. Въ дѣйствительности, конечно, ничего подобнаго нѣтъ.

Пунктъ этотъ именно окончательно устанавливаетъ компетенцію законодательной власти и придаетъ особое значеніе ст. 31. Статья 7 является необходимымъ дополненіемъ того опредѣленія компетенціи законодательной власти Государя Императора, которое выяснено выше, и стоитъ въ полномъ соотвѣтствіи съ основными началами нашего государственнаго строя. Въ ней нельзя не видѣть яркаго *выраженія законодательнаго верховенства* Государя Императора. Это долженъ признать и проф. Котляревскій:

„Право Монарха расширять компетенцію Государственной Думы, жертвовать въ ея пользу тѣмъ, что по зако-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 119.

[2]) И. А. Ивановскій, Учебникъ Государственнаго права, стр. 183.

ну относится къ Его единоличной власти, выражаетъ у насъ не верховенство законодательной власти, а скорѣе верховенство воли Монарха—выражаетъ въ формѣ, безусловно чуждой типичному конституціонному строю; самая *компетенція* Главы государства *принимаетъ черты нѣкотораго субъективнаго права*" [1]). Снова совершенно вѣрное замѣчаніе, изъ котораго надо только умѣть сдѣлать всѣ необходимые выводы...

Такимъ образомъ, Основные Законы опредѣленно относятъ къ полномочіямъ Государя Императора право увеличенія круга дѣлъ, подлежащихъ компетенціи законодательныхъ установленій. Поэтому никакъ нельзя признать правильнымъ мнѣніе, будто 1) *отнесеніе къ вѣдомству законодательства* такихъ предметовъ, принадлежность которыхъ къ предметамъ законодательства или верховнаго управленія не опредѣлена, и 2), такъ сказать, перечисленіе предметовъ верховнаго управленія къ разряду предметовъ законодательства, могутъ имѣть мѣсто въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Вопросъ этотъ заслуживаетъ, впрочемъ, болѣе внимательнаго освѣщенія. Остановимся сначала на первомъ случаѣ:

По мнѣнію бар. Нольде, имѣется „огромная масса *темъ, опредѣленнымъ образомъ не подѣленныхъ* между законодательствомъ и указнымъ творчествомъ. Какъ разобраться въ этой массѣ, какъ рѣшить, которая изъ нихъ вызываетъ необходимость обращенія къ закону, которая — къ указу? При рѣшеніи этого вопроса на помощь приходятъ два основныхъ начала конституціоннаго права. Во-первыхъ, законъ (мы разумѣемъ законъ обыкновенный) можетъ продолжить, въ силу принадлежащаго ему *высшаго авторитета*, то *разграниченіе*, которое начато конституціоннымъ актомъ, а именно, въ законѣ можетъ быть постановлено, что рѣшеніе того и иного вопроса совершается или въ законодательномъ, или въ указномъ порядкѣ (конечно, насколько ранѣе того подобное разграниченіе не было дано Основными Законами). Во-вторыхъ, ст. 94 Осн. Зак. даетъ слѣдующее правило: „Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 113.

закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу. Изъ статьи 94 вытекаетъ, что, *разъ какая либо тема была рѣшена законодательствомъ*, впредь ее не можетъ затронуть указъ, развѣ бы рѣчь шла о т. наз. исполнительныхъ повелѣніяхъ (ст. 11 Осн. Зак.)" [1]).

Толкованіе это рѣшительно не можетъ быть принято. Прежде всего, неправильна исходная точка зрѣнія, допускающая существованіе какихъ то неразмежованныхъ между верховнымъ управленіемъ и законодательствомъ дѣлъ. Выше установлено уже [2]), что верховному управленію принадлежитъ презумпція полномочія управлять государствомъ. Поэтому всѣ дѣла, опредѣленно не отнесенныя къ законодательству, относятся тѣмъ самымъ именно къ верховному управленію. Далѣе, столь-же невозможно допустить, что *обыкновенный законъ* можетъ *выполнять ту-же задачу*, которую приняли на себя *Законы Основные*, т. е., разграничивать области верховнаго управленія и законодательства. Указаніе на какой то высшій авторитетъ закона рѣшительно ничего не объясняетъ. Вѣдь, высшій авторитетъ имѣетъ и Высочайшій указъ. Или, быть можетъ, по мнѣнію бар. Нольде, онъ его не имѣетъ? Словомъ, не только это рѣшеніе вопроса, но и саму постановку вопроса должно признать ошибочными. Переходимъ ко второй изъ двухъ намѣченныхъ выше темъ.

Проф. Паліенко и прив.-д. Лазаревскій подробно разсматриваютъ вопросъ: „Можетъ ли быть урегулированъ въ законодательномъ порядкѣ предметъ, отнесенный Основными Законами къ области верховнаго управленія"? Отвѣтъ, даваемый г. Паліенко, гласитъ: „Для изъятія какого либо вопроса закономъ изъ сферы верховнаго управленія есть лишь одинъ правомѣрный путь—*законодательный актъ*, проведенный въ порядкѣ измѣненія соотвѣтствующаго Основнаго Закона, создающій изъятіе изъ этого закона" [3]).

Въ этомъ положеніи правильно только одно, что изъя-

---

[1]) Бар. Нольде, Очерки..., стр. 60.

[2]) См. глава VII. „Верховное управленіе и законодательство", стр. 103.

[3]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 67.

тіе предмета изъ области верховнаго управленія можетъ имѣть мѣсто лишь по инициативѣ Государя Императора, или, какъ говоритъ авторъ, въ порядкѣ измѣненія Основнаго Закона. Все остальное надо отвергнуть. Пунктъ 7 статьи 31 предлагаетъ для изъятія отдѣльнаго вопроса изъ сферы верховнаго управленія иной путь, чѣмъ тотъ, который указываетъ г. Паліенко. Для проведенія въ законодательномъ порядкѣ какого либо вопроса, отнесеннаго къ верховному управленію, вовсе не требуется измѣненія Основныхъ Законовъ, не требуется вообще изданія какого либо новаго закона. Для этого достаточно, чтобы данный вопросъ былъ *внесенъ на разсмотрѣніи Думы по особому Высочайшему повелѣнію.* Изданіе особаго законодательнаго акта въ порядкѣ измѣненія соотвѣтствующаго Основнаго Закона можетъ потребоваться не для изъятія какого либо отдѣльнаго вопроса изъ порядка его разсмотрѣнія, указаннаго въ Основныхъ Законахъ, а для отнесенія всѣхъ вообще вопросовъ данной категоріи къ законодательству. При разсмотрѣніи ученія прив.-доц. Лазаревскаго мы вполнѣ убѣдимся въ этомъ.

Нѣсколько иной отвѣтъ на поставленный выше вопросъ, чѣмъ г. Паліенко, дается г. Лазаревскимъ, но ставитъ онъ его на совершенно невозможную почву, по крайней мѣрѣ, въ заключительныхъ строкахъ своего разсужденія: „По поводу дѣлъ, постановленіями Основныхъ Законовъ отнесенныхъ къ компетенціи Государя, возникаетъ сомнѣніе, могутъ ли эти дѣла быть разрѣшены также и въ формѣ закона. Само собою разумѣется, что коль скоро то или иное дѣло постановленіями Основныхъ Законовъ (или вообще конституціоннымъ закономъ) отнесено къ компетенціи Монарха, то обыкновенный законъ не можетъ вовсе изъять это дѣло изъ Его вѣдѣнія, ибо обыкновенные законы должны быть согласны съ конституціей. Сомнѣніе можетъ возникать лишь по вопросу, можетъ ли *отдѣльное конкретное дѣло*, входящее въ компетенцію Монарха, быть разрѣшено законодательнымъ порядкомъ? По ст. 19 Осн. Зак. порядокъ пожалованія титуловъ и орденовъ непосредственно опредѣляется Государемъ. Можетъ ли быть изданъ законъ, опредѣляющій порядокъ представленія служащихъ къ орденамъ, или же это

можетъ быть сдѣлано только указомъ? По этому вопросу ни въ одномъ современномъ конституціонномъ государствѣ сомнѣній не возникаетъ. Верховными актами государства признаются акты законодательные. Все то, что можетъ быть совершено актомъ власти подзаконной, можетъ быть совершено и въ формѣ акта власти высшей, законодательной. Съ точки зрѣнія правовой, противъ подобнаго *разрѣшенія властью высшею того, что входитъ въ компетенцію власти низшей*, возражать нельзя. Это можно находить нежелательнымъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности. И какъ мы видѣли, разрѣшеніе въ формѣ закона дѣлъ судебныхъ признается въ высшей степени нежелательнымъ. Что-же касается дѣлъ административныхъ, то, конечно, не можетъ быть никакихъ возраженій противъ того, чтобы Государь издавалъ то или иное постановленіе съ согласія палатъ, т. е., въ формѣ закона, хотя бы Онъ могъ его издать, и не спрашивая ихъ мнѣнія, въ формѣ указа. Гарантіи разумности данной мѣры и соотвѣтствія ея потребностямъ и желаніямъ народа только увеличиваются. Права Государя этимъ во всякомъ случаѣ не умаляются, такъ какъ и указъ, и законъ во всякомъ случаѣ могутъ получить силу не иначе, какъ съ Его утвержденія" [1].

Доселѣ разсужденіе автора носитъ, въ общемъ, допустимый характеръ, за исключеніемъ того, что онъ относитъ Императорскую власть къ власти низшей, а высшей властью считаетъ законодательную власть. Возражать на это, конечно, нѣтъ основанія. Но вотъ, что слѣдуетъ далѣе. Г. Лазаревскій спрашиваетъ: „Можетъ ли *сама Гос. Дума* (или самъ Гос. Совѣтъ) *по собственной инициативѣ возбудить подобное дѣло*, могущее быть разрѣшеннымъ и единоличною властью Государя. Сомнѣніе можетъ быть обосновано тѣмъ, что статья 31 Учр. Гос. Думы, кромѣ тѣхъ дѣлъ, которыя точно перечислены въ ея учрежденіи (ст. 31, пп. 2—6), общимъ образомъ предоставляетъ ея вѣдѣнію дѣла, „требующія изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны" (ст. 31, п. 1).

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 173.

дѣла, которыя могутъ быть разрѣшены въ порядкѣ верховнаго управленія, не относятся къ дѣламъ, „требующимъ" изданія закона; потому можно утверждать, что эти дѣла, если они по ст. 31 п. 7 не внесены въ Думу по Высочайшему повелѣнію, не могутъ быть признаны подлежащими разсмотрѣнію Государственной Думы. Этотъ выводъ и эти соображенія не могутъ быть признаны убѣдительными.

„Выраженіе „требующіе изданія законовъ" нельзя принимать въ его буквальномъ смыслѣ, въ томъ смыслѣ, чтобы оно относило къ компетенціи Думы только то, что „требуетъ" закона, въ противоположность тому, что „допускаетъ" форму закона. Это выраженіе заимствовано изъ ст. 31 п. 1 Учр. Гос. Совѣта, изд. 1901 г., относившаго къ предметамъ вѣдѣнія стараго Гос. Совѣта между прочимъ „всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія". Въ Учр. Гос. Совѣта *этому слову* „требующіе" *не придавали ограничительнаго значенія*, и нѣтъ основанія усматривать подобное значеніе въ томъ-же словѣ, перенесенномъ во вполнѣ аналогичное постановленіе Учрежденія Государственной Думы.

„Вмѣстѣ съ тѣмъ тотъ выводъ, что тѣ дѣла, которыя отнесены статьями 11—23 Осн. Зак. къ дѣламъ верховнаго управленія, не могутъ быть разрѣшены въ порядкѣ законодательномъ по иниціативѣ самой Думы, опровергается наличностью въ Основныхъ Законахъ статьи 125-й, согласно которой Учрежденіе Императорской Фамиліи можетъ быть *измѣняемо и дополняемо „только лично Государемъ Императоромъ* въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ". Конечно, ничто не мѣшаетъ тому, чтобы Государемъ въ томъ или иномъ случаѣ былъ предуказанъ тотъ порядокъ, чтобы проектъ измѣненія Учрежденія Императорской Фамиліи былъ разсмотрѣнъ Думою и Гос. Совѣтомъ, но категоричность ст. 125 („только лично Государемъ") препятствуетъ тому, чтобы Дума приняла на себя иниціативу этого пересмотра. По отношенію-же къ другимъ актамъ верховнаго управленія (предусмотрѣннымъ въ ст. 10—23 Осн. Зак.) въ законѣ не имѣется постановленія о томъ, чтобы соотвѣтствующія дѣла могли разрѣшаться „только" Государемъ. По правиламъ толкованія законовъ, если законъ въ одномъ случаѣ требуетъ того или другаго условія, а въ другомъ, аналогичномъ, объ

этомъ условіи не говоритъ, то признается, что во второмъ случаѣ этого условія законъ не требуетъ“ [1]).

Эта часть разсужденія г. Лазаревскаго содержитъ крупную ошибку, которая заслуживаетъ того, чтобы быть выясненной. Допуская даже то толкованіе выраженія „требующіе изданія новаго закона“, которое выдвигаетъ авторъ,—хотя оно совершенно невѣрно и покоится на странномъ возведеніи практики одного правительственнаго учрежденія, притомъ учрежденія дореформеннаго и законосовѣщательнаго, въ норму дѣятельности другаго, пореформеннаго и законодательнаго,—допуская даже указанное толкованіе, никакъ нельзя согласиться съ тѣмъ, что Государственная Дума, помимо инціативы Государя Императора, имѣетъ право подвергать законодательному разсмотрѣнію вопросъ, отнесенный къ предметамъ верховнаго управленія. Отнесеніе того или другаго предмета къ верховному управленію означаетъ не только то, что относительно него не можетъ быть издано закона, но и то, что *къ нему не можетъ быть вообще примѣнена вся законодательная процедура.* Поэтому, если бы нашлась группа въ 30 членовъ Государственной Думы, которая внесла бы соотвѣтствующее предложеніе, дѣйствіе ихъ не могло бы возымѣть никакихъ юридическихъ послѣдствій; если бы нашлась Дума, которая постановила бы принять на себя инціативу подобнаго закона, рѣшеніе ея не имѣло бы никакой силы и т. д. Вообще, относительно подобныхъ дѣйствій членовъ законодательнаго установленія могъ бы быть поднятъ лишь вопросъ объ отвѣтственности участвовавшихъ въ нихъ лицъ за превышеніе власти. Здѣсь нельзя не припомнить слѣдующихъ словъ проф. Паліенко:

„*Проведеніе хотя бы какого либо одного „конкретнаго дѣла“* не въ установленномъ конституціей порядкѣ есть уже нарушеніе конституціи. Существо вопроса не измѣняется, будетъ ли обыкновеннымъ закономъ нарушаться конституціонный законъ въ отношеніе цѣлой категоріи дѣлъ или одного конкретнаго дѣла. Объемъ нарушенія тутъ не причемъ“ [2]).

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 175.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 65.

Внесеніе въ законодательныя установленія вопроса, отнесеннаго въ область верховнаго управленія, *зависитъ*, въ силу пункта 7 статьи 31 Учреж. Государственной Думы, *лишь отъ* Государя Императора и ни отъ кого больше. Законодательныя установленія должны разсматривать каждый подобный вопросъ, если онъ будетъ внесенъ въ нихъ по волѣ Государя Императора и не по чьей болѣе. То обстоятельство, что относительно всѣхъ предметовъ верховнаго управленія не сказано, что они могутъ быть измѣняемы только лично Государемъ Императоромъ, отнюдь не можетъ дать намъ основаніе дѣлать выводъ, что они могутъ быть вносимы въ законодательныя установленія по инціативѣ этихъ послѣднихъ. Это два совершенно различныхъ вопроса.

Здѣсь возникаетъ вопросъ, не предъуказанъ ли, въ случаѣ разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ отдѣльныхъ вопросовъ верховнаго управленія, дальнѣйшій *ростъ компетенціи законодательныхъ установленій?* Обыкновенно отвѣчаютъ утвердительно. Прив.-д. Лазаревскій говоритъ: „Согласно той идеѣ, что закономъ можетъ быть установлено любое правило, и что въ формѣ закона можетъ быть разрѣшено любое конкретное дѣло, каждый вопросъ можетъ быть разрѣшенъ именно въ формѣ Высочайше утвержденнаго постановленія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, т. е., въ формѣ закона. И Учр. Государственной Думы въ пунктѣ 7 ст. 31 предусматриваетъ внесеніе на разсмотрѣніе Думы, на основаніи особыхъ Высочайшихъ повелѣній, всякаго рода дѣлъ, не ограничивая ихъ какимъ бы то ни было опредѣленнымъ содержаніемъ. Но *разъ дѣло разрѣшено при участіи Думы и Государственнаго Совѣта*, т. е., разъ оно получило форму закона, оно, по ст. 94 Основн. Законовъ, *можетъ впредь разрѣшаться только въ формѣ закона*, ибо этотъ состоявшійся законъ можетъ быть измѣненъ или отмѣненъ не иначе, какъ силою новаго закона, а всѣ предметы, требующіе изданія новаго закона, или измѣненія или дополненія дѣйствующаго, его отмѣны или пріостановленія дѣйствія, подлежатъ вѣдѣнію Государственной Думы (Учр. Государственной Думы, ст. 31 п. 1). Такимъ образомъ и у насъ компетенція Монарха, въ силу закона, способна къ

постоянному сокращенію, компетенція Думы, въ предѣлахъ Основныхъ Законовъ, способна къ безконечному наращиванію"[1]).

Таково-же, какъ мы видѣли, мнѣніе проф. Паліенко, а также З. Д. Авалова. У послѣдняго мы читаемъ: „*Вопросъ*, такъ или иначе уже *разрѣшенный въ законодательномъ порядкѣ*, тѣмъ самымъ *изъемлется изъ порядка верховнаго управленія*, входитъ въ составъ „общихъ" законовъ и измѣненъ можетъ быть, опять таки, лишь общимъ закономъ. Такимъ образомъ, расширеніе общаго законодательства насчетъ законодательства верховнаго управленія юридически допустимо и практически мыслимо. Напротивъ, заимки верховнаго управленія въ области общихъ законовъ могутъ дѣлаться лишь съ нарушеніемъ послѣднихъ, и не урѣзываютъ, относительно даннаго предмета, компетенціи законодательныхъ учрежденій"[2]). И далѣе: „Разъ относительно опредѣленнаго предмета состоялся законъ въ общемъ порядкѣ, *предметъ этотъ сдѣлался*, *въ свою очередь*, *„предметомъ общихъ законовъ"*[3]).

Толкованіе это, конечно, не вѣрно. Внесеніе какого либо одного вопроса, изъ числа отнесенныхъ къ верховному управленію, въ законодательныя установленія отнюдь *не всегда и не безусловно означаетъ, само по себѣ, расширеніе компетенціи законодательныхъ установленій*. Въ этомъ случаѣ надо различать: 1) предметы Основныхъ Законовъ, 2) предметы, опредѣленно отнесенные къ верховному управленію, и 3) предметы, относящіеся къ верховному управленію въ силу общаго уполномоченія, установленнаго статьею 10 Основныхъ Законовъ и вытекающаго изъ статьи 4 тѣхъ-же законовъ. Заключенія, которыя дѣлаются г.г. Лазаревскимъ, Аваловымъ и др., распространяются только на третью категорію дѣлъ. Только изъ предметовъ этой послѣдней категоріи разъ внесенное въ законодательныя установленія дѣло впослѣдствіи

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 138.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 36.

[3]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 38.

подпадаетъ власти законодательной. Въ двухъ-же первыхъ случаяхъ рѣшеніе какого либо вопроса въ данное время въ порядкѣ законодательномъ, вовсе не означаетъ, само по себѣ, также измѣненія соотвѣтствующихъ статей Основныхъ Законовъ, а посему онѣ и впредь остаются въ силѣ, другими словами, никакого расширенія компетенціи законодательной власти при этомъ не происходитъ.

Постановленіе Основныхъ Законовъ, гласящее, что къ вѣдѣнію Государственной Думы относятся предметы, требующіе изданія законовъ, распространяется, въ виду общаго характера употребленныхъ въ данномъ случаѣ выраженій, и на тѣ случаи, когда этими законами должны быть опредѣлены *государственные доходы или расходы.* Установленіе ихъ должно происходить въ порядкѣ законодательномъ. Наоборотъ, если предметъ относится къ верховному управленію, то установленіе доходовъ или расходовъ совершается путемъ Высочайшаго указа, буде противное не оговорено.

Правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи опредѣленно устанавливаютъ, что законы и указы имѣютъ въ данномъ отношеніи одинаковую силу. „При обсужденіи проекта государственной росписи *не могутъ быть исключаемы* или измѣняемы такіе доходы или расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ“ [1]). Подъ повелѣніями понимаются здѣсь и указы.

По справедливому замѣчанію г. Захарова, „ассигнованія, получившія, въ отличіе отъ указаннаго въ ст. 17 смѣт. правилъ порядка, Высочайшее утвержденіе въ порядкѣ верховнаго управленія, вносятся въ роспись въ такъ называемые бронированные кредиты, т. е., не подлежащіе измѣненію въ бюджетномъ порядкѣ. Сопоставленіе въ ст. 9 смѣтныхъ правилъ, какъ законнаго титула ассигнованія, наравнѣ съ законами, Высочайшихъ повеленій, въ порядкѣ верховнаго

[2]) Сводъ Законовъ. Т. I, ч. 2, Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи Доходовъ и Расходовъ. Ст. 9.

управленія, указываетъ на своего рода *административное законодательство*, дѣйствующее хотя и въ согласіи съ общезаконодательнымъ порядкомъ, но независимо отъ него“ [1]).

Относительно Высочайшихъ повелѣній, о которыхъ упоминаютъ правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, высказываются различныя мнѣнія. Такъ, нѣкоторые думаютъ, что здѣсь идетъ рѣчь лишь о дореформенномъ времени. Д-ръ Пальме: „Bezüglich der Kaiserlichen Befehle, welche Etatspositionen begründen können, ist es zu bemerken, dass es sich hierbei nur um solche Befehle handeln kann, welche *in der vorkonstitutionellen Zeit*—für die der Unterschied von Gesetzt und Verordnung nicht dürchführbar ist — ergangen sind“ [2]).

Другіе ссылаются на принадлежащее Государю Императору право милостей [3]). Министръ финансовъ В. Н. Коковцевъ: „И въ настоящее время могутъ быть такіе *расходы, вытекающіе изъ ст. 23*, въ силу которыхъ Государь Императоръ можетъ признать необходимымъ въ порядкѣ милости допустить отдѣльные расходы, которые будутъ обязательны и слѣдовательно въ строгомъ соотвѣтствіи съ закономъ нельзя исключить изъ ст. 9 термина „Высочайшихъ повелѣній въ порядкѣ верховнаго управленія воспослѣдовавшихъ“ [4]). Ниже приводится нами рядъ статей, которыя показываютъ, что область Высочайшихъ указовъ и повелѣній въ данномъ случаѣ гораздо шире, чѣмъ отмѣчается въ приведенныхъ мнѣніяхъ.

Порядокъ этотъ вызываетъ слѣдующія замѣчанія противъ себя со стороны проф. В. В. Ивановскаго. „Въ силу указанной статьи, при разсмотрѣніи бюджета не можетъ быть, напримѣръ, уменьшаемо содержаніе должностнымъ лицамъ, разъ оно установлено штатами, вообще немыслимы никакія измѣненія штатовъ; сокращенія или вообще *измѣненія могутъ касаться такихъ расходныхъ статей, которыя*

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 237.

[2]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 183.

[3]) См. выше, глава XIII. „Право помилованія и милостей“, стр. 245.

[4]) Коковцевъ. Государственная Дума. Засѣданіе 12 1 1908. Отчетъ, стр. 1183.

не опредѣлены въ законѣ въ точномъ размѣрѣ. Съ формальной стороны установленное положеніе правильно: разъ не отмѣненъ законъ, нельзя отмѣнять или измѣнять основанныя на немъ послѣдствія; но по существу дѣло обстоитъ нѣсколько иначе; Дума и Совѣтъ являются законодательными учрежденіями и, сокращая, напр., тѣ или другія основанныя на законахъ расходныя статьи смѣты, они тѣмъ самымъ уже измѣняютъ въ этой части и самый законъ, на которомъ основаны расходы“ [1]).

Съ этими замѣчаніями почтеннаго ученаго врядъ ли возможно согласиться. Измѣненіе закона, установливающаго данный расходъ, мимоходомъ, при разсмотрѣніи государственной росписи, никакъ *нельзя признать правильнымъ.* Для прохожденія законовъ существуетъ особый порядокъ, который долженъ быть соблюдаемъ. Измѣненіе-же Высочайшаго указа, установившаго расходъ, должно быть признано прямо *противозаконнымъ*, такъ какъ законъ не имѣетъ права вторгаться въ сферу дѣйствія верховнаго управленія.

Къ законамъ и указамъ приравниваются въ данномъ отношеніи международныя обязательства, лежащія на Россіи. Основные Законы гласятъ: „При обсужденіи государственной росписи не подлежатъ исключенію или сокращенію назначенія *на платежи по государственнымъ долгамъ* и по другимъ, принятымъ на себя Россійскимъ Государствомъ, обязательствамъ“ [2]).

Приэтомъ, однако, отъ общаго правила, дѣйствующаго, что касается формы, въ которой устанавливаются государственные доходы и расходы, *дѣлаются отступленія.* Такъ, напр., съ одной стороны, относительно военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ, входящихъ въ верховное управленіе, ассигнованіе средствъ происходитъ, какъ мы видѣли [3]), въ порядкѣ общаго законодательства. Съ другой, относительно нѣкоторыхъ предметовъ, требующихъ

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 360.

[2]) Основные Законы, статья 114.—Ср. ст. 7 Правилъ о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи.

[3]) См. выше, глава VIII „Военное Управленіе“, стр. 148.

изданія законовъ, при нѣкоторыхъ, указанныхъ въ законахъ, условіяхъ, ассигнованіе средствъ совершается Высочайшимъ указомъ, или даже мѣрами подчиненной, хотя и высшей власти, т. е., Совѣта Министровъ. Наиболѣе интересныя, въ данныхъ отношеніяхъ, постановленія дѣйствущихъ законовъ состоятъ въ слѣдующемъ:

„Кредиты *на расходы Министерства Императорскаго Двора*, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій по государственной росписи на 1906 годъ, обсужденію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы не подлежатъ. Равнымъ образомъ не подлежатъ ихъ обсужденію такія измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями *Учрежденія о Императорской Фамиліи*, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ“ [1]). „Включенные въ проектъ росписи кредиты: 1) на расходы *Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества* по Принятію Прошеній и 2) на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіи года надобности, подлежатъ обсужденію въ тѣхъ лишь частяхъ, въ коихъ сіи кредиты испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 года, росписи“ [2]).

„Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная, роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній. Впредь до обнародо-

---

[1]) Основные Законы, ст. 115.—Правила о Разсмотрѣніи Государственной Росписи, ст. 5.

[2]) Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи, ст. 6.

ванія новой росписи, *по постановленіямъ Совѣта Министровъ* въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной надобности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ" [1]).

„Чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты *на потребности военнаго времени* и на особые приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ" [2]).

„*Государственные займы* для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ, разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ. Государственные займы для покрытія расходовъ въ случаяхъ и въ предѣлахъ, предусмотрѣнныхъ въ статьѣ 116, а также займы для покрытія расходовъ, назначаемыхъ на основаніи статьи 117, разрѣшаются Государемъ Императоромъ въ порядкѣ верховнаго управленія. Время и условія совершенія государственныхъ займовъ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія" [3]).

„Если испрошеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, разрѣшенія на производство неотложнаго расхода (ст. 16) представляется, *по краткости времени*, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ, невозможнымъ, то необходимый на покрытіе та-

---

[1]) Основные Законы, ст. 116.—Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи, ст. 14.

[2]) Основные Законы, ст. 117.—Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи, ст. 18.

[3]) Основные Законы, ст. 118.

кого расхода кредитъ открывается по постановленію Совѣта Министровъ. О таковыхъ ассигнованіяхъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, по смѣтамъ коихъ означенные кредиты были открыты, вносятъ въ Государственную Думу особыя представленія. Въ случаѣ открытія кредитовъ во время сессіи представленія, оправдывающія неотложность упомянутыхъ ассигнованій, вносятся, по возможности, до окончанія сессіи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—въ теченіе двухъ, слѣдующихъ за открытіемъ новой сессіи, мѣсяцевъ. Изъятія изъ сего правила допускаются лишь въ отношеніи кредитовъ, требующихъ тайны, о коихъ представленія вносятся въ Думу по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны" [1]).

Кромѣ предметовъ, требующихъ изданія законовъ, къ компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта относятся *предметы, требующіе изданія штатовъ.* Подъ штатами подразумѣваются росписанія окладовъ, присвоенныхъ разнымъ должностямъ. Такія росписанія должны, въ общемъ, проходить въ законодательномъ порядкѣ. Но отсюда никакъ нельзя дѣлать того заключенія, которое дѣлается въ слѣдующихъ словахъ проф. В. В. Ивановскаго:

„Подъ именемъ штатовъ разумѣются установленныя закономъ *росписанія числа разнаго рода членовъ въ составѣ государственныхъ учрежденій и положенныхъ имъ окладовъ содержанія.* Такимъ образомъ, созданіе новыхъ должностей и новыхъ окладовъ, а равно видоизмѣненіе и отмѣна требуютъ соблюденія установленнаго законодательнаго порядка" [2]). Нѣтъ никакого основанія относить къ штатамъ и „росписаніе числа разнаго рода членовъ въ составѣ государственныхъ учрежденій" и „созданіе новыхъ должностей". Это рѣшительно ни откуда не слѣдуетъ. То-же самое надо ска-

---

[1]) Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи, ст. 17.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 357.

зать объ отнесеніи къ законодательному порядку видоизмѣненія и отмѣны должностей. Все это, какъ мы уже знаемъ [1]), на точномъ основаніи статьи 11 Основныхъ Законовъ, относится къ верховному управленію.

Впрочемъ, *не всѣ штаты* должны проходить *въ законодательномъ порядкѣ*. Разбирая пунктъ 1 статьи 31 Учрежденія Государственной Думы, проф. Вязигинъ замѣчаетъ: „Здѣсь *нѣтъ слова „всѣ“*, нѣтъ рѣчи о томъ, что всѣ штаты подлежатъ разсмотрѣнію Государственной Думы. Ибо если мы обратимся къ нашей законодательной практикѣ, хотя бы даже въ періодъ дѣятельности первой Государственной Думы, то мы увидимъ, что военное законодательство шло своимъ чередомъ, какъ свидѣтельствуетъ т. XXVI третьяго Полн. Собр. Зак за 1906 г. Тамъ есть цѣлый рядъ Высочайше утвержденныхъ положеній Военнаго Совѣта и Высочайшихъ повелѣній, объявленныхъ военнымъ министромъ. Я не буду вамъ приводить ихъ списка, но считаю необходимымъ отмѣтить, что нѣкоторыя изъ нихъ касаются именно штатовъ“ [2]).

Дѣйствительно, какъ мы видѣли выше, по военному и военно-морскому вѣдомствамъ, напр., штаты утверждаются въ порядкѣ верховнаго управленія, хотя *ассигнованіе средствъ проводится въ законодательномъ порядкѣ*, причемъ испрашиваемая сумма можетъ быть опредѣляема и приблизительно. Въ тѣхъ-же случаяхъ, когда расходы покрываются изъ остатковъ по бюджету военнаго или военно-морскаго вѣдомства, не требуется и этого. Вопросъ о штатахъ этихъ вѣдомствъ былъ предметомъ подробнаго разсмотрѣнія въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ по поводу штата Морскаго Генеральнаго Штаба. Окончательно выясняютъ его правила 24 августа 1909 г., въ которыхъ штаты этихъ вѣдомствъ отнесены именно къ верховному управленію. Это обстоятельство вызвало слѣдующее укориз-

---

1) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе“, стр. 195 сл.

2) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3127.

ненное замѣчаніе со стороны одного изъ представителей думской оппозиціи:

„Если просмотрѣть цѣлый рядъ статей, которыя говорятъ о порядкѣ направленія дѣлъ въ порядкѣ верховнаго управленія, именно ст. 14, 24 и др., то вы найдете въ нихъ почти одни и тѣ-же выраженія: *„положеніе“*, *„указъ“* и *„повелѣніе“*. Въ правилахъ 24 августа, какъ бы незамѣтно, контрабанднымъ путемъ, прибавлено еще слѣдующее выраженіе: *„штаты и табели“*, чѣмъ измѣняется окончательно смыслъ и существо закона. Дальше, правила 24 августа предусматриваютъ внесеніе приблизительныхъ расчетовъ, чего не допускаетъ ни ст. 96, ни какая либо изъ другихъ статей Основныхъ Государственныхъ Законовъ“ [1]). Въ дѣйствительности, правила 24 августа лишь точнѣе формулировали то, что и безъ того содержалось въ нашихъ законахъ [2]). Суть, конечно, не въ тѣхъ или другихъ выраженіяхъ, а въ томъ, что Основные Законы въ статьѣ 96 требуютъ предварительнаго ассигнованія соотвѣтственнаго кредита лишь въ томъ случаѣ, когда постановленія по военному или военно-морскому вѣдомству вызываютъ новый расходъ изъ казны. Кредитъ можетъ быть открытъ, конечно, и приблизительно. Это часто встрѣчающаяся практика финансовыхъ учрежденій. Только это и постановляютъ правила 24 августа 1909 г. Именно въ этомъ смыслѣ толкуютъ наше законодательство и лица, непосредственно участвовавшія въ выработкѣ соотвѣтствующихъ статей его, графъ Витте и генералъ-отъ-кавалеріи Сухотинъ.

Графъ Витте: „Можно ли спорить о томъ, что организація Генеральнаго Штаба морскаго вѣдомства относится до вооруженныхъ силъ и обороны государства? Если нельзя, то самый штатъ, какъ опредѣляющій организацію Штаба, въ силу приведенной статьи, очевидно, долженъ воспріять силу по непосредственному Его Величества указу, и *только ассигнованіе денегъ должно послѣдовать въ единеніи* Его Величества *съ законодательными учрежденіями*... Вѣдь, ес-

---

[1]) Гегечкори. Засѣданіе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1984.

[2]) См. выше, глава VIII. „Военное Управленіе“, стр. 150.

ли принять, что всѣ организаціонные штаты вооруженныхъ силъ подлежатъ утвержденію законодательныхъ учрежденій, то, очевидно, и всѣ измѣненія ихъ должны слѣдовать тому-же порядку“ [1]).

„Меня могутъ спросить,—въ виду... редакціи статьи 14, провозглашающей, что все, что касается вооруженныхъ силъ и обороны Имперіи, должно разрѣшаться непосредственнымъ дѣйствіемъ Императорской Власти,—почему я утверждаю, что ограниченіе поставлено только въ отношеніи средствъ и, наконецъ, кто-же долженъ являться отвѣтственными сотрудниками Его Величества въ этомъ важнѣйшемъ дѣлѣ? На эти вопросы имѣются самые опредѣленные отвѣты въ законахъ. О томъ, что *средства на вооруженныя силы* Россіи и оборону государства *ассигнуются Императорскою Властью въ единеніи съ законодательными учрежденіями*, явствуетъ изъ статей 109, 114, 115 и съ особою опредѣленностью изъ статьи 117 Основныхъ Законовъ. Я безъ надобности не стану перечитывать всѣ эти статьи; послѣдняя-же статья 117 гласитъ: „Чрезвычайные, сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ, въ порядкѣ верховнаго управленія на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ“.... Въ проектѣ Основныхъ Законовъ, переданномъ въ Совѣтъ Министровъ, эти статьи, взятыя изъ закона 8 марта 1906 г. о порядкѣ разсмотрѣнія бюджета (кромѣ ст. 15 о расходахъ по Министерству Двора), отсутствовали. Ихъ не было и надобности включать въ этотъ проектъ, потому что онъ не дѣлалъ, въ смыслѣ компетенціи законодательныхъ учрежденій, никакой разницы между военнымъ и всякимъ другимъ дѣломъ. Такъ какъ, затѣмъ, Совѣтъ Министровъ и совѣщаніе въ Царскомъ Селѣ почли необходимымъ исключить все, что касается организаціи вооруженныхъ силъ Россіи и обороны государства, изъ компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта и въ Основные Законы съ этою цѣлью были включены статьи 96, 97, 119 и 14, то для того, чтобы не было сомнѣній въ томъ, что, все-таки, средства на военное и военно-

[1]) Гр. Витте. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1358.

морское дѣло открываются въ общемъ законодательномъ порядкѣ, были включены въ Основные Законы соотвѣтствующія бюджетныя статьи изъ закона 8 марта" [1]).

Ген. Сухотинъ: „Одна статья 96 безъ всякой связи съ статьею 14, или упуская эту связь изъ виду, имѣетъ второстепенное значеніе и только вмѣстѣ эти статьи имѣютъ совершенно исчерпывающее значеніе для отвѣта на вопросъ, составляетъ ли право законодательныхъ учрежденій устанавливать штаты морскаго вѣдомства? Въ правилахъ 24 августа говорится: „общій законодательный порядокъ примѣняется къ указаннаго рода дѣламъ въ тѣхъ только случаяхъ, когда предположенія военнаго и морскаго вѣдомствъ касаются предметовъ общихъ законовъ или-же когда *требуется новое ассигнованіе изъ казны.* Въ этомъ послѣднемъ случаѣ, надлежитъ предварительно испросить въ общемъ законодательномъ порядкѣ потребные кредиты, а затѣмъ уже представить на Высочайшее утвержденіе разсмотрѣнные Военнымъ и Адмиралтействъ-Совѣтами установленія, положенія и наказы" [2]).

Слѣдуетъ, однако, сказать, что не всѣ лица, останавливавшіяся на данномъ вопросѣ, стоятъ на изложенной точкѣ зрѣнія. Такъ, группа членовъ 3-й Государственной Думы въ особомъ запросѣ правительству утверждала, что „по п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы *штаты составляютъ прерогативу законодательныхъ палатъ* и ни въ коемъ случаѣ не должны быть выдѣляемы въ особый порядокъ, какимъ являются правила 24 августа 1909 г." Эта точка зрѣнія развивалась въ Государственной Думѣ нѣсколькими лицами:

В. С. Соколовъ: „Правила 24 августа исключаютъ изъ вѣдѣнія Государственной Думы штаты Военнаго и Морскаго Министерствъ, чѣмъ *явно нарушаютъ* п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы, согласно которому вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ „предметы, требующіе изданія.... штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны" [3]).

---

[1]) Гр. Витте. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1361.

[2]) Сухотинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1423.

[3]) Товарищъ Секретаря Государственный Думы Соколовъ 2. Засѣданіе Государственной Думы 12 X, 1909. Отчетъ стр. 164.

Е. П. Гегечкори: „Правила 24 августа самымъ рѣзкимъ образомъ нарушаютъ п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы. П. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы говоритъ, что „вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ: предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія и пріостановленія дѣйствія и отмѣны". Намъ говорятъ, что п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы не имѣетъ въ виду штатовъ военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ. Но откуда-же.... это видно? Вѣдь всякое исключеніе въ законѣ должно быть оговорено, а между тѣмъ *такой оговорки* вы въ нашемъ законодательствѣ *не найдете.* Въ Государственномъ Совѣтѣ, когда шли пренія относительно генеральныхъ штатовъ морскаго вѣдомства, Дурново оправдывалъ или доказывалъ неподвѣдомственность морскихъ штатовъ законодательнымъ учрежденіямъ ссылкою на спеціальное военное законодательство [1]). Но самый объективный анализъ всѣхъ законовъ, которые имѣютъ соприкосательство, приводитъ насъ по категорическому подтвержденію неправильности мнѣнія г.г. „Дурново и его соратниковъ".—Такимъ образомъ дальше краткаго утвержденія своей точки зрѣнія всѣ эти лица не идутъ. Но сколько ни подчеркивать постановленіе пункта 1) статья 31, никакъ нельзя уничтожить того, что статья 96 содержитъ въ себѣ особыя постановленія относительно средствъ военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ.

Изъ изложеннаго видно, что правомочія Государя Императора въ области распоряженія государственными средствами весьма широки. Никакъ нельзя согласиться съ мнѣніемъ г. Магазинера, что „право распоряженія государственными расходами предоставлено Монарху *лишь въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ,* спеціально указанныхъ, напр. въ ст. 115, 117—119 Осн. Зак." [2]).

Ближе къ дѣйствительному положенію вещей проф. Паліенко. Онъ говоритъ, что законодательную власть „Государь Императоръ раздѣляетъ съ Думою и Государственнымъ Совѣтомъ или, еще точнѣе говоря, Мо-

---

[1]) Гегечкори. Засѣданіе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1984.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайно-Указное право..., стр. 45.

нархъ раздѣляетъ съ Думою и Государственнымъ Совѣтомъ власть по установленію законодательныхъ правилъ по тѣмъ дѣламъ, кои указаны въ ст. 31 Учрежденія Государственной Думы, т. 1 Св. Зак., ч. 2, изд. 1906 г., пунктахъ 1, 2, 3, 4, 5, 6 и примѣчаніи, такъ какъ дѣла эти могутъ быть вершены Монархомъ лишь въ законодательномъ порядкѣ, т. е., совмѣстно съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Правило о необходимомъ участіи палатъ въ рѣшеніи указанныхъ дѣлъ терпитъ, однако, *нѣкоторыя ограниченія въ бюджетной области*, установленныя въ ст. 114—119 Основныхъ Законовъ и въ правилахъ 8-го марта 1906 г. о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ. Эти ограниченія бюджетныхъ полномочій законодательныхъ органовъ касаются главнымъ образомъ законодательныхъ палатъ" [1]).

Но здѣсь слѣдовало бы сугубо помнить слова проф. Котляревскаго, что „установленіе общихъ нормъ предоставлено русской Государственной Думѣ и Государственному Совѣту *въ меньшемъ объемѣ, чѣмъ это, обычно, имѣетъ мѣсто при конституціонномъ строѣ* относительно законодательныхъ органовъ" [2]). А также цитируемое проф. Вязигинымъ мнѣніе Совѣта Министровъ отъ 16 сентября 1908 г., что „на точномъ основаніи ст. 109 Зак. Осн., къ компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта отнесены не всѣ предметы законодательства, а только тѣ *дѣла, которыя указаны въ ихъ учрежденіяхъ*" [3]). Ограниченія эти распространяются и на распоряженія государственными доходами и расходами.

Послѣдняя группа нашихъ замѣчаній должна коснуться административныхъ полномочій законодательныхъ установленій. Изъ приведеннаго выше перечня видно, что къ числу вопросовъ законодательства въ формальномъ пониманіи относятся и такіе, которые собственно *изданія но-*

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 55.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 37.

[3]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3127.

выхъ юридическихъ нормъ не требуютъ. Это, впрочемъ, обыкновенное и въ другихъ государствахъ явленіе при опредѣленіи компетенціи законодательныхъ палатъ. На административныя функціи законодательныхъ установленій указываетъ и проф. Шалландъ. „Народному представительству“, говоритъ онъ, „также принадлежатъ нѣкоторыя функціи управленія“ [1]). Онѣ, какъ мы увидимъ далѣе, довольно широки. Поэтому никакъ нельзя согласиться со слѣдующимъ мнѣніемъ г. Захарова:

„Какъ бы ни были широки у насъ права управленія и какъ ни узки права народнаго представительства, тѣмъ не менѣе всякій государственный актъ основанъ на точномъ смыслѣ статьи Основныхъ Законовъ. Изъ разсмотрѣнія сихъ послѣднихъ видно, что Дума и Совѣтъ являются, *въ строгомъ смыслѣ, законодательными органами безъ всякихъ вторженій съ ихъ стороны въ области другихъ властей*, какъ это имѣется въ другихъ конституціяхъ. Они отдѣлены отъ области *судебной;* лишь Государственному Совѣту, въ лицѣ 1-го его департамента, носящаго административный характеръ, принадлежитъ право, подобное англійскому impeachment—преданіе суду. Равнымъ образомъ, и въ области управленія они отдѣлены отъ *административной власти*, обладая лишь правомъ запроса главъ вѣдомствъ объ ихъ или ихъ подчиненныхъ дѣйствіяхъ“ [2]).

Проф. И. А. Ивановскій также утверждаетъ, что „участіе русскихъ законодательныхъ учрежденій въ области управленія выражается *только въ контролѣ за законностью управленія*, который осуществляется посредствомъ права запросовъ министровъ“ [3]).

Впрочемъ ниже, г. Захаровъ дѣлаетъ очень существенную оговорку. „Впрочемъ“, говоритъ онъ, „и тутъ слѣдуетъ указать нѣкоторое исключеніе. Если Государственная Дума совершенно не причастна къ вопросамъ административнымъ, то Государственный Совѣтъ все таки сохранилъ пережитокъ стараго строя и имѣетъ при себѣ особые департаменты и

---

1) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 63.

2) Захаровъ, Система..., стр. 208—209.

3) И. А. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 181.

присутствія, состоящіе изъ числа членовъ, особо къ сему дѣлу призванныхъ по Высочайшему повелѣнію изъ числа членовъ Совѣта по назначенію, вѣдающіе дѣла, *не подлежащія вѣдѣнію законодательства*, но которыя желательно было подчинить по своему характеру особаго рода высшимъ учрежденіямъ".

Дѣйствительно, *компетенція Государственнаго Совѣта въ области администраціи и суда* очень широка. „Компетенція Государственнаго Совѣта распространяется на всѣ области государственной дѣятельности, юстиціи, благосостояніе, финансовъ" [1]). Но нельзя отрицать *административныхъ функцій и Государственной Думы*, которыя также немаловажны. Къ нимъ относятся предметы, перечисленные въ пунктахъ 2, 3, 4 и 5 статьи 31 Учрежденія Государственной Думы, а также заключеніе государственныхъ займовъ [2]), далѣе, установленіе числа людей, потребнаго для пополненія арміи и флота [3]), и наконецъ, право обращенія къ министрамъ и главноуправляющимъ съ запросами по поводу незакономѣрныхъ дѣйствій ихъ или подчиненныхъ имъ властей [4]). Интересно отмѣтить, что къ вѣдомству Государственной Думы 6 августа 1905 г. относился рядъ административныхъ дѣлъ, которыя нынѣ переданы въ другія учрежденія [5]). Судебныхъ функцій Государственная Дума вовсе не имѣетъ.

---

[1]) Горенбергъ, см. Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 205.

[2]) „Государственные займы для покрытія какъ смѣтныхъ такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ, разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ". Основные Законы, ст. 118.

[3]) Основные Законы, ст. 119.

[4]) Основные Законы, ст. 108.

[5]) По справкѣ г. Захарова (Система..., стр. 207—208): „Проектъ министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина относилъ къ вѣдѣнію Государственной Думы разсмотрѣніе отчетовъ: Государственнаго Контроля, кассоваго министра финансовъ, Государственнаго Банка, Государственныхъ сберегательныхъ кассъ, Государственнаго дворянскаго и крестьянскаго банковъ, С.-Петербургской и Московской казенъ; изъ нихъ въ вѣдѣніи Государственной Думы остался лишь одинъ первый, а остальные, по послѣдовавшимъ измѣненіямъ проекта, переданы въ

Впрочемъ, изъ административныхъ полномочій законодательныхъ установленій особое значеніе имѣетъ, дѣйствительно, право запросовъ. Законъ гласитъ: „Государственному Совѣту и Государственной Думѣ, въ порядкѣ ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предоставляется обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, *съ запросами* по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются *незакономѣрными*. Въ случаѣ, если Государственный Совѣтъ или Государственная Дума не признаютъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью (ср. Учр. Гос. Сов., изд. 1906. г., ст. 59; Учр. Гос. Дум., изд. 1906. г., ст. 60), то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе“ [2]).

Съ нашей точки зрѣнія, слѣдуетъ именно установить, 1) въ чемъ состоитъ право запросовъ и 2) каковы тѣ учрежденія, за закономѣрностью дѣйствій которыхъ имѣютъ право слѣдить законодательныя установленія. Что касается перваго вопроса, то онъ былъ уже предметомъ разсмотрѣнія выше [2]). Выше было установлено, что запросы касаются лишь закономѣрности дѣйствій подчиненныхъ властей и что, къ какимъ бы заключенія ни пришли законодательныя установленія, *сужденія ихъ или ихъ членовъ* ни для министровъ, ни вообще не имѣютъ *никакого юридическаго значенія*. Самое большее, что могутъ сдѣлать законодательныя установленія, это—передать свое несогласіе съ министромъ на благоусмотрѣніе Государя Императора.

вѣдѣніе 1-го департамента Государственнаго Совѣта, органа во всякомъ случаѣ не законодательнаго“.

[1]) Учрежденія Министровъ, статья 217.

[2]) См. глава XII «Государственные установленія и служащіе», стр. 226—227.

Такъ именно и смотрятъ на вопросъ всѣ изслѣдователи. Сошлюсь еще на одного автора:

Г. Шасль: „On peut dire, que les Chambres se trouvent investies d'un contrôle purement *consultatif*" [1]). Вполнѣ вѣрное замѣчаніе.

Здѣсь слѣдуетъ, впрочемъ, отмѣтить интересную попытку расширить значеніе запросовъ. По мнѣнію г. Захарова, если „и теперь велѣнія, съ матеріальнымъ содержаніемъ закона, не всегда совпадаетъ съ формальными законами, и ихъ слѣдуетъ искать среди другихъ актовъ государственной власти, то нынѣ, въ лицѣ законодательныхъ палатъ, имѣется *живой контроль надъ содержаніемъ закона,* надъ согласованіемъ его съ общими требованіями жизни, почему, напр., въ тѣхъ велѣніяхъ, которыя издаются безъ участія палатъ, благодаря сдѣланному ими запросу или путемъ ихъ собственной законодательной иниціативы, или частнаго соглашенія, можетъ быть указано на желательность извѣстныхъ измѣненій или дополненій. Эти указанія авторитетнаго органа, его живое мнѣніе, равно какъ и молчаливое признаніе необходимости для жизни государства мѣръ, установленныхъ такого рода актами, являются связью между обоими видами закона и гарантіей единообразной и закономѣрной дѣятельности властей" [2]).

Съ толкованіемъ этимъ можно согласиться только съ большими оговорками. *По дѣйствующему праву,* запросы палатъ не могутъ играть никакой роли, что касается содержанія не только Высочайшихъ указовъ, но и мѣръ, принимаемыхъ Совѣтомъ Министровъ, или другими мѣстами и установленіями, не подчиненными Сенату. Они могутъ имѣть извѣстное, такъ сказать, направляющее значеніе лишь, что касается министровъ и главноуправляющихъ, подчиненныхъ Сенату. Причемъ, и въ этомъ случаѣ, вліяніе ихъ носитъ не юридическій, а лишь моральный характеръ. Все это не можетъ привести насъ къ отрицанію *громаднаго фактическаго значенія* для общаго хода государственной жизни такихъ великихъ центровъ русской народной мысли и

---

[1]) Chasle, Le parlement russe..., p. 198.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 178.

русскаго народнаго чувства, какъ Государственная Дума и Государственный Совѣтъ, но этотъ вопросъ выходитъ уже за рамки настоящей главы.

Что касается установленій, къ которымъ могутъ обращаться запросы, то на основаніи статьи 108 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, „Государственному Совѣту и Государственной Думѣ въ порядкѣ, ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предоставляется обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, *подчиненнымъ* по закону Правительствующему *Сенату*, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій дѣйствій, кои представляются незакономѣрными“.

Такимъ образомъ, Государственная Дума и Государственный Совѣтъ могутъ предъявлять запросы *лишь такимъ министрамъ и главноуправляющимъ, которые подчинены Правительствующему Сенату*. Остальные остаются внѣ права запросовъ. Какіе именно, указано въ ст. 1 Учр. Прав. Сен., которая гласитъ слѣдующее: „Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особымъ закономъ именно изъяты изъ этой зависимости“. Къ числу такихъ учрежденій принадлежатъ, напримѣръ, слѣдующія: департаменты и присутствія Государственнаго Совѣта, Совѣтъ Министровъ, Комитетъ Финансовъ, Совѣтъ Государственной Обороны, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Комитетъ о Службѣ Чиновъ Гражданскаго Вѣдомства, Министерство Императорскаго Двора и Удѣловъ, Св. Правительствующій Синодъ и другія.

Исключеніе ряда государственныхъ установленій изъ числа тѣхъ, коимъ могутъ представляться запросы со стороны законодательныхъ установленій, вызываетъ рѣзкую критику съ разныхъ сторонъ. За исключеніемъ Синода и

Сената, говоритъ проф. Ивановскій, „все это учрежденія верховнаго управленія, т. е., такія, которыя участвуютъ въ непосредственной дѣятельности Государя и постановленія которыхъ нуждаются въ Его утвержденіи. Когда государственная власть всецѣло сосредоточивалась въ рукахъ Монарха, тогда и постановленія органовъ верховнаго управленія ничѣмъ не отличались отъ законовъ и самые органы являлись зависимыми непосредственно отъ Монарха, не подчиняясь контролю Сената. Съ установленіемъ конституціоннаго строя дѣятельность всѣхъ этихъ учрежденій *не должна стоять внѣ контроля законодательныхъ учрежденій* и лишеніе послѣднихъ въ отношеніе ихъ права запросовъ умаляетъ авторитетъ законодательныхъ учрежденій и не можетъ быть обосновано юридически“ [1]).

Проф. Ивановскій упускаетъ изъ виду, 1) что и въ современномъ строѣ Государь Императоръ является носителемъ законодательной власти, а рядомъ съ закономъ источникомъ права является Высочайшій указъ, 2) что всѣ указанныя учрежденія являются органами верховнаго управленія, власть котораго принадлежитъ не только нераздѣльно, но и непосредственно Государю Императору и 3) что, при этихъ условіяхъ, запросъ, направленный къ указаннымъ высшимъ государственнымъ управленіямъ, могъ бы разсматриваться лишь, какъ запросъ именно къ Верховной Власти, что *совершенно недопустимо.*

Въ нашихъ законодательныхъ установленіяхъ особо подробно разсматривался вопросъ о томъ, можетъ ли быть предметомъ запроса *дѣятельность Совѣта Министровъ*, причемъ мнѣнія раздѣлились. Большинство, какъ Государственной Думы, такъ и Государственнаго Совѣта, основываясь на точномъ смыслѣ вышеприведенной статьи 1 Учрежденіи Правительствующаго Сената, отвѣчало на этотъ вопросъ отрицательно. Дѣйствительно, въ ссылкахъ, которыя находятся надъ этой статьей, имѣется указаніе на законъ 20 марта 1812 года объ учрежденіи Комитета Министровъ и на законъ 12 ноября 1861 г. о предметахъ Совѣта Министровъ. Эти оба установленія, какъ Комитетъ Министровъ, такъ и Совѣтъ

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 368.

Министровъ, объединившіяся въ настоящее время въ одномъ Совѣтѣ Министровъ, до сего времени всегда признавались и теперь признаются высшими государственными учрежденіями. Кромѣ того, приводились, впрочемъ, и иныя соображенія:

Членъ Государственной Думы Л. В. Половцовъ: „Вполнѣ естественно, почему Государственной Думѣ не предоставлено права обращаться съ запросами по поводу дѣятельности Совѣта Министровъ. Совѣтъ Министровъ есть такое-же *высшее государственное учрежденіе, какъ и Государственная Дума.* Если министры являются органами управленія подчиненнаго, то Совѣтъ Министровъ является органомъ управленія, подчиннаго лишь В е р х о в н о й, непосредственно В е р х о в н о й В л а с т и. Что Совѣтъ Министровъ есть высшее государственное учрежденіе, по этому поводу я сошлюсь на ст. 1 Учр. Прав. Сената“ [1]). „Было бы нелѣпостью, было бы *юридическимъ абсурдомъ* подчинить одно высшее государственное учрежденіе надзору другаго высшаго государственнаго учрежденія“ [2]). „Затѣмъ, вѣдь, на основаніи ст. 33 Учр. Гос. Думы, какъ я вамъ указывалъ, надзору Государственной Думы подлежатъ не всѣ министры и не всѣ главноуправляющіе, а только тѣ, которые подчинены Правительствующему Сенату. По этому самому, если бы даже вы пришли къ такому заключенію, что разъ министры подчинены, то подчиненъ и Совѣтъ Министровъ, то это ваше заключеніе было бы неправильно, именно въ силу второй половины этой статьи, указывающей, что *надзору Государственной Думы подчинены лишь тѣ министры, которые подчинены Правительствующему Сенату*, а на основаніи ст. 1 Учр. Прав. Сен. Совѣтъ Министровъ Правительствующему Сенату не подчиненъ“ [3]).

Членъ Государственнаго Совѣта В. Д. Дейтрихъ: Изъ содержанія статьи 5 Учрежденія Совѣта Министровъ „бо-

---

[1]) Половцовъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2954.

[2]) Половцовъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2954.

[3]) Половцовъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2954.

лѣе чѣмъ ясно, что могутъ быть такія обстоятельства, при которыхъ ни Совѣту Министровъ, ни предсѣдательствующему въ немъ не можетъ быть предъявленъ запросъ о незакономѣрности ни въ какомъ случаѣ. Статья 5 Учрежденія Совѣта Министровъ гласитъ: „Въ тѣхъ случаяхъ, когда Императорскому Величеству *благоугодно предсѣдательствовать* въ Совѣтѣ Министровъ, председатель Министровъ участвуетъ въ немъ въ качествѣ члена". Ясно, что, при этихъ условіяхъ, запроса о незакономѣрности Совѣту Министровъ предъявлено быть не можетъ" [1]).

Высказался по этому вопросу и самъ П. А. Столыпинъ: „Точно также законодательныя учрежденія въ правѣ запрашивать и предсѣдателя Совѣта Министровъ, и отдѣльныхъ министровъ, и главноуправляющихъ о незакономѣрныхъ ихъ дѣйствіяхъ, *но едва ли они въ правѣ запрашивать о томъ-же Совѣтѣ Министровъ,* какъ учрежденіе, не подчиненное Правительствующему Сенату, въ которомъ, когда Ему это благоугодно, предсѣдательствуетъ Его Императорское Величество" [2]).

Меньшинство стояло, однако, на другой точкѣ зрѣнія. Д. Д. Гриммъ, явившійся его идейнымъ представителемъ, выставлялъ слѣдующія специозныя соображенія: „Что касается ссылокъ и указаній на то, что здѣсь требуется моментъ подчиненности Сенату, то... я долженъ обратить ваше вниманіе на то, что текстъ статьи гласитъ: „Государственному Совѣту и Государственной Думѣ въ порядкѣ, ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предоставляется обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами...". Послѣднія слова *относятся къ главноуправляющимъ отдѣльными частями,* которые непосредственно подчинены Сенату, въ противоположность тѣмъ, которые подчинены министрамъ, и за которыхъ отвѣчаютъ подлежащіе министры. Слѣдовательно, и въ этомъ отношеніи нѣтъ препятствій къ предъявленію запроса. Я долженъ прибавить еще одно соображеніе.

---

[1]) Дейтрихъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1842.

[2]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 года. Отчетъ, стр. 2851.

„Какъ извѣстно, въ Учрежденіи Совѣта Министровъ, въ статьѣ 15, между прочимъ, предусматривается не только то, что никакая имѣющая значеніе мѣра управленія не можетъ быть принята главными начальниками вѣдомствъ помимо Совѣта Министровъ, но что вообще предсѣдателю Совѣта доставляются министрами и главноуправляющими отдѣльными частями безотлагательно свѣдѣнія о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ. Таковыя мѣры и распоряженія предсѣдатель Совѣта Министровъ, если онъ признаетъ нужнымъ, предлагаетъ на обсужденіе Совѣта. Такимъ образомъ, если стать на ту точку зрѣнія, что все, что постановитъ Совѣтъ Министровъ, тѣмъ самымъ, защищено отъ возможности предъявленія запросовъ, то выходитъ, что отъ усмотрѣнія членовъ правительства зависѣло бы, *путемъ внесенія предполагаемыхъ ими мѣръ въ Совѣтъ и испрошенія на нихъ санкціи Совѣта, изъять всѣ эти мѣры*, какія бы онѣ ни возбуждали сомнѣнія относительно ихъ закономѣрности, изъ числа мѣръ, могущихъ подать поводъ къ запросамъ. Ясно, что, при такихъ условіяхъ, получается полное противорѣчіе между этой статьей и статьей 108 Основныхъ Законовъ, которая санкціонируетъ право запроса, вовсе не оговаривая при томъ, что запросъ можетъ быть обращенъ только къ отдѣльнымъ министрамъ и отдѣльнымъ главноуправляющимъ, а не къ совокупности ихъ“ [1]).

Оба довода, на которыхъ основывается г. Гриммъ, не выдерживаютъ самой снисходительной критики и явно спеціально придуманы для опредѣленной цѣли. Дѣйствительно, если бы прилагательное „подчиненнымъ Правительствующему Сенату“ относилось только къ главноуправляющимъ, разбираемая г. Гриммомъ статья 44 Учрежденія Государственнаго Совѣта должна была бы быть въ соотвѣтствующемъ мѣстѣ формулирована иначе, напр., такъ: „министрамъ и тѣмъ изъ главноуправляющихъ, кои подчинены Правительствующему Сенату“, простое-же соединеніе словъ „министрамъ“ и „главноуправляющимъ“ союзомъ „и“

---

[1]) Гриммъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1815.

показываетъ, что указанное прилагательное относится какъ къ тѣмъ, такъ и къ другимъ. Далѣе, статья 44 Учрежденія Государственнаго Совѣта, какъ и статья 33 Учрежденія Государственной Думы, вовсе не говорятъ о главноуправляющихъ «непосредственно» подчиненныхъ Сенату, а просто о подчиненныхъ Сенату. Выраженіе непосредственно подставляется самимъ г. Гриммомъ. Его въ законѣ нѣтъ. Далѣе, напрасно подчеркиваетъ онъ, что начальники главныхъ управленій, входящихъ въ составъ министерствъ, подчинены министрамъ, которые и отвѣчаютъ за нихъ. Статья 1 Учрежденія Правительствующаго Сената постановляетъ, что ему подчинены „всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи". Законъ не приводитъ при этомъ различія между непосредственно и посредственно подчиненными Сенату. Въ виду всего этого, отмѣчая, что законъ говоритъ о министрахъ и главноуправляющихъ, „подчиненныхъ Сенату", статья 44 можетъ противополагать и противополагаетъ ихъ лишь тѣмъ, которые вовсе не подчинены Сенату и въ соотвѣтствующихъ узаконеніяхъ указаны. Такъ эта статья всегда и *понималась всѣми толкователями ея.*

Не больше, если не меньше значенія имѣетъ и второй доводъ г. Гримма. Онъ допускаетъ именно, что незакономѣрныя дѣйствія министровъ и главноуправляющихъ могутъ покрываться Совѣтомъ Министровъ и его предсѣдателемъ, причемъ для сей цѣли предсѣдатель Совѣта Министровъ будетъ вносить ихъ въ Совѣтъ, а послѣдній будетъ ихъ принимать отъ своего имени. Выражаясь самымъ мягкимъ образомъ, слѣдуетъ признать это предположеніе, во первыхъ, невполнѣ, такъ сказать, корректнымъ, а во вторыхъ, покоющимся на недостаточномъ знакомствѣ съ закономъ, и прежде всего, съ тою же статьей 15 Учрежденій Министерствъ, на которую ссылается г. Гриммъ. Дѣйствительно, по статьѣ 15 мѣры и распоряженія отдѣльныхъ министровъ и главноуправляющихъ вносятся предсѣдателемъ Совѣта Министровъ въ Совѣтъ для обсужденія, а не для принятія отъ имени Совѣта, причемъ дѣло идетъ не о предполагаемыхъ мѣрахъ и распоряженіяхъ, а объ уже принятыхъ, или, какъ говоритъ статья 15, „вызванныхъ". Только мѣры „общаго значеніе" вносятся на предварительное раз-

смотрѣніе Совѣта, но внесеніе или невнесеніе ихъ въ Совѣтъ Министровъ не зависитъ отъ усмотрѣнія или отъ «умысла», если стать на точку зрѣнія г. Гримма, министровъ, онѣ должны быть вносимы въ Совѣтъ на основаніи опредѣленнаго предписанія указанной статьи 15.

Нѣкоторыми указывалось также, что запросы не могутъ быть обращаемы и къ председателю Совѣта Министровъ. На этой точкѣ зрѣнія стоялъ, между прочимъ, и В. Д. Дейтрихъ: „*Предсѣдатель Совѣта Министровъ*... не поименованъ ни въ статьѣ 108 Основныхъ Законовъ, ни въ статьѣ 44 и 57 Учрежденія Государственнаго Совѣта, въ числѣ лицъ, къ которымъ могутъ быть предъявляемы запросы, а потому, казалось бы, можно сдѣлать только одинъ выводъ — предъявленіе къ нему запроса незакономѣрно“ [1]. Но эта мысль успѣха не имѣла. Противъ нея вполнѣ основательно возражали слѣдующимъ образомъ:

„Здѣсь затронутъ въ рѣчи г. Министра Юстиціи и другой моментъ—ссылка на то, что постановленіе Совѣта Министровъ, *какъ не подчиненнаго Сенату органа*, не можетъ подать повода къ запросу; по этому поводу я считаю долгомъ, прежде всего, обратить вниманіе на то, что нашъ запросъ обращенъ къ предсѣдателю Совѣта Министровъ, который къ тѣмъ высшимъ установленіямъ, о которыхъ говоритъ подлежащая статья Учрежденія Правительствующаго Сената, несомнѣнно, не относится; вмѣстѣ съ тѣмъ, нѣтъ и спеціальнаго закона, который сдѣлалъ бы невозможнымъ предъявленіе къ нему запросовъ. Съ другой стороны, подходя съ другой точки зрѣнія къ тому-же вопросу, не могу не обратить вниманія и на тотъ дальнѣйшій фактъ, что, поскольку имѣется постановленіе коллегіи, которое почему-либо возбуждаетъ сомнѣніе относительно его закономѣрности, то требовать соотвѣтствующихъ разъясненій, конечно, возможно только по отношенію къ тѣмъ физическимъ лицамъ, которыя участвовали въ данномъ постановленіи. Такими физическими лицами являются въ данномъ случаѣ г.г. министры и главноуправляющіе, къ которымъ именно, по смыслу статьи 108,

---

[1] Дейтрихъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1842.

и могутъ быть предъявлены запросы" [1]). И самъ предсѣдатель Совѣта Министровъ П. А. Столыпинъ допускалъ, какъ мы видѣли, возможность запросовъ, обращенныхъ къ нему.

Въ заключеніе не мѣшаетъ отмѣтить, что нѣкоторые признаютъ за законодательными установленіями еще одно особое право. Проф. И. А. Ивановскій утверждаетъ, что: „наши законодательныя палаты, по образцу западно-европейскихъ, имѣютъ право выражать свое *принципіальное отношеніе къ объявленной правительствомъ программѣ въ видѣ адресовъ Монарху*" [2]). Въ дѣйствительности, новое законодательство о подобномъ правѣ палатъ нигдѣ не говоритъ и врядъ ли можно было бы согласовать его съ общимъ весьма скромнымъ, „вѣдомственнымъ" характеромъ ихъ.

Относительно этого вопроса г. Калантаровъ справедливо замѣчаетъ: „Was das sog. Recht des Reichsrates und der Reichsduma, *Adressen an den Kaiser zu richten*, anbetrifft, so kommen wir bei näherer Betrachtung der juristischen Natur dieser Befugnisse zu der Ueberzeugung, dass es sich hier um kein Recht im eigentlichen Sinne handelt, weil mit dieser Befugnis keine Gegenverpflichtung des Monarchen, diese Adressen entgegenzunehmen oder zu beantworten, verbunden ist. Durch die Beschlussfassung der Kammern bezüglich des Verfassens einer Adresse wird keine staatsrechtliche Funktion ausgeübt, wie gross die politische Bedeutung dieser Adresse auch sein mag" [3]).

---

[1]) А. А. Нарышкинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1815.

[2]) И. А. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 186.

[3]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 54.

ГЛАВА XVII.

Порядокъ изданія законовъ.

Содержаніе. — Функціонированіе законодательныхъ установленій. — Право почина.—Починъ Основныхъ Законовъ.—Вторичное внесеніе проекта закона. — Правительственный отзывъ при думской инціативѣ.— Право почина министровъ.—Право почина Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.—Починъ на практикѣ. — Обсужденіе проектовъ.—Одобреніе.—Разрѣшеніе конфликтовъ. — Право санкціи. — Монархическій принципъ.—Отношеніе права одобренія и санкціи.

Монархъ есть, говоритъ старое изреченіе,—„*caput, principium et finis parlamenti*". Именно таковъ смыслъ основныхъ началъ и русскаго обновленнаго государственнаго строя. Прежде всего, функціонированіе законодательныхъ палатъ поставлено въ зависимость отъ власти Государя Императора.

Государь Императоръ приводитъ въ дѣйствіе Государственную Думу и Государственный Совѣтъ и указываетъ сроки ихъ дѣятельности. „Онъ приводитъ", говоритъ прив.-д. Устиновъ, „въ движеніе и обусловливаетъ *дѣятельность всего законодательнаго механизма*" [1]). Причемъ, въ отличіе отъ большинства западно-европейскихъ конституцій, Государь Императоръ не связанъ ни относительно сроковъ созванія и продолжительности занятій, ни относительно сроковъ и продолжительности перерывовъ въ занятіяхъ, ни относительно сроковъ роспуска

[1]) Устиновъ, Русское Государственное право, стр. 3.

палатъ. Наши Основные Законы содержатъ въ данномъ отношеніи слѣдующія начала:

„*Государственный Совѣтъ и Государственная Дума ежегодно созываются указами* Государя Императора“ [1]. „Продолжительность ежегодныхъ занятій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и сроки перерыва ихъ занятій въ теченіе года опредѣляются указами Государя Императора“ [2].

„Государственная Дума можетъ быть до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ *распущена указомъ* Государя Императора. Тѣмъ-же указомъ назначаются новые выборы въ Думу и время ея созыва“ [3]. „Составъ членовъ Государственнаго Совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока полномочій сихъ членовъ по указу Государя Императора, коимъ назначаются новые выборы членовъ Совѣта“ [4]. Повторяются эти статьи и въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта [5]. Тѣ-же постановленія находимъ и въ Учрежденіи Государственной Думы [6].

---

[1] Основные Законы, ст. 98.

[2] Основные Законы, ст. 99.

[3] Основные Законы, ст. 105.

[4] Основные Законы, ст. 104.

[5] „*Продолжительность ежегодныхъ занятій* Государственнаго Совѣта и сроки перерыва въ теченіе года опредѣляются указами Императорскаго Величества“. Сводъ Законовъ, Т. 1, ч. 2, Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 30. —„Составъ членовъ Совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока полномочій сихъ членовъ по указу Императорскаго Величества, коимъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта“. Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 10.

[6] 99 статья Основныхъ Законовъ соотвѣтствуетъ 2 статьѣ Учрежденія Государственной Думы, а статья 105 Основныхъ Законовъ— статьѣ 4 сего учрежденія. Постановленія подобнаго рода имѣлись и въ учрежденіи 6 августа, причемъ, однако, въ статьѣ 3 послѣдняго,

Наконецъ, надо имѣть въ виду, что Государь Императоръ *назначаетъ* по собственному усмотрѣнію *половину членовъ Государственнаго Совѣта*, который пользуется равными съ Государственной Думой законодательными правами, а также предсѣдателя и вице предсѣдателя Государственнаго Совѣта [1]).

Такимъ образомъ, само по себѣ народное представительство *собраться не можетъ* и въ любой моментъ дѣятельность даннаго состава его можетъ быть пріостановлена или вовсе прекращена Государемъ Императоромъ. Г. Калантаровъ совершенно вѣрно замѣчаетъ: „Nur die vom Kaiser einberufenen und eröffneten Kammern die Befugnisse zur Ausübung ihrer Vollmachten und die Zuständigkeit für die ihrer Kompetenz unterliegenden Angelegenheiten besitzen. Fälle, bei denen Sie ohne kaiserliche Verfügung sich zu versammeln haben, sind von dem russischen Grundgesetze nicht vorgesehen“ [2]). То-же самое отмѣчаетъ д-ръ Пальме: „Ein Selbstversammlungrecht besitz der Staatrat und die Staatsduma nicht“ [3]).

Созванное-же народное представительство можетъ быть распущено и до вступленія его въ дѣйствіе. „Die Auflösung *auch vor dem Zusammentritt des Reichsrates und der Reichsduma* er-

---

соотвѣтствовавшей статьѣ 4 дѣйствующаго, не было оговорки *„и время ея созыва“*. По поводу этой статьи проф. Котляревскій сообщаетъ еще слѣдующія подробности:

„При обсужденіи проекта Учрежденія Думы 6-го августа это упоминаніе о томъ, что одновременно съ роспускомъ назначаются новые выборы, вызывало много возраженій: указывалось, что здѣсь уже содержится ограниченіе Верховной Власти, предлагалось въ ст. 3-й вмѣсто словъ: „тѣмъ-же указомъ“ употребить слова: „такимъ-же указомъ назначаются новые выборы“. Нѣкоторые члены совѣщанія шли еще дальше и говорили, что Дума вообще не должна быть постояннымъ учрежденіемъ, а *собираться по мѣрѣ необходимости,* когда таковую признаетъ Монархъ; вѣдь и указъ 18-го февраля возвѣщалъ намѣреніе—не привлечь, а привлекать избранныхъ отъ населенія людей къ разработкѣ и обсужденію законодательныхъ предположеній“. Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 115.

[1]) Основные Законы, ст. 100.—Учрежденіе Государственнаго Совѣта, статьи 2 и 3.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 55.

[3]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 166.

folgen kann“ [1]). Законъ требуетъ лишь ежегоднаго созыва законодательныхъ установленій и указанія въ роспускающемъ Думу указѣ времени ея новаго созыва. У д-ра Пальме читаемъ: „Der Text des Art. 98 bestimmt *eine mindestens einmalige Einberufung* des Staatsrates und der Staatsduma in jedem Kalendarjahre“ [2]).

Отсюда, впрочемъ, дѣлается выводъ, что промежутокъ между роспускомъ одной Думы и созывомъ другой *не можетъ быть длиннѣе года.* „Obgleich die russischen Grundgesetze keine diesbezüglichen beschränkenden Bestimmungen kennen, geht doch aus dem Sinne der Artikel 98 und 99 hervor, dass die Vertagung des Reichsrats und der Reichsduma jedenfalls *nicht länger als ein Jahr dauern kann*“ [3]).

Но изъ тѣхъ-же постановленій дѣлается и еще одно немаловажное заключеніе, именно, что созванныя законодательныя установленія могутъ быть распускаемы до тѣхъ поръ, пока составъ ихъ не пополнится членами, „являющимися настоящими выразителями нуждъ и желаній народныхъ“ [4]). Законъ требуетъ ежегоднаго созванія законодательныхъ установленій, но *не требуетъ ежегодной законодательной работы ихъ.*

Относительно изложенныхъ постановленій проф. Котляревскій съ полнымъ основаніемъ замѣчаетъ, что „періодическое возобновленіе дѣятельности Государственной Думы и Совѣта *не обезпечено* въ той степени, какая признается необходимой въ типичномъ конституціонномъ правѣ“ [5]). Дѣйствительно, вся дѣятельность законодательныхъ установленій поставлена въ зависимость отъ Высочайшей Воли.

Верховнымъ судіей дѣятельности законодательныхъ установленій является Государь Императоръ. Съ благоговѣніемъ слушала Россія слова Высочайшаго манифеста 9 іюля 1906 г., содержавшія осужденіе дѣятельности первой

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 57.

[2]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 166.

[3]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 57.

[4]) Манифестъ 3 іюня 1907 г.

[5]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 115.

Государственной Думы: „Ожиданіямъ Нашимъ ниспослано тяжелое испытаніе. Выборные отъ населенія, вмѣсто работы строительства законодательнаго, уклонились въ непринадлежащую имъ область и обратились къ разслѣдованію дѣйствій поставленныхъ отъ Насъ мѣстныхъ властей, къ указаніямъ Намъ на несовершенства Законовъ Основныхъ, измѣненія которыхъ могутъ быть предприняты лишь Нашею Монаршею Волею, и къ дѣйствіямъ явно незаконнымъ, какъ обращеніе отъ лица Думы къ населенію". И далѣе: „Съ непоколебимою вѣрою въ милость Божію и въ разумъ русскаго народа Мы будемъ ждать отъ новаго состава Государственной Думы осуществленія ожиданій Нашихъ и внесенія въ законодательство страны соотвѣтствія съ потребностями обновленной Россіи".

Когда-же Высочайшія ожиданія не были оправданы и Думою втораго созыва, послѣдняя *была распущена*, а избирательный законъ измѣненъ. Въ манифестѣ 3-го іюня 1907 г. содержатся, между прочимъ, слѣдующія знаменательныя слова: „Отъ Господа Бога вручена Намъ Власть Царская надъ народомъ Нашимъ. Передъ престоломъ Его Мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской. Въ сознаніи этомъ черпаемъ Мы твердую рѣшимость довести до конца начатое Нами великое дѣло преобразованія Россіи и даруемъ ей новый избирательный законъ".

Изложенныя постановленія, не смотря на свой какъ бы только формальный характеръ, имѣютъ немаловажное значеніе для выясненія природы обновленнаго строя и дѣйствительнаго *Носителя законодательной власти по русскому праву*. По справедливому замѣчанію проф. Котляревскаго: „соотвѣтствующія постановленія конституцій остаются цѣнными свидѣтельствами о взглядахъ, которые господствовали въ эпоху созданія конституціоннаго строя, на отношенія между монархомъ и народнымъ представительствомъ" [1]).

Засимъ, Государю Императору принадлежитъ верховное значеніе и въ самомъ законодательствованіи. Въ процессѣ изданія законовъ имѣются *три основные момента*,

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 118.

черезъ которые проходитъ каждый законопроектъ: починъ или инициатива закона, установленіе его содержанія и утвержденіе, или санкція закона. Главнымъ, рѣшающимъ моментомъ является послѣдній. Въ Основныхъ Законахъ мы читаемъ:

„Государю Императору принадлежитъ *починъ* по всѣмъ предметамъ законодательства. Единственно по Его почину Основные Государственные Законы могутъ подлежать пересмотру въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ" [1]. „Государственному Совѣту и Государственной Думѣ въ порядкѣ, ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предоставляется возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ, починъ пересмотра которыхъ принадлежитъ единственно Государю Императору" [2]. Этимъ статьямъ вполнѣ соотвѣтствуетъ то, что мы находимъ въ Учрежденіяхъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта [3].

Г. Устиновъ пишетъ: „Государь Императоръ имѣетъ весьма важныя права *участія въ непосредственномъ опредѣленіи самого содержанія законодательной дѣятельности.* Такъ у него имѣется право почина..." [4].

Главное отличіе, которое наблюдается въ правѣ почина между полномочіями Монарха и палатъ, состоитъ въ томъ, что палаты лишены права почина по вопросамъ Основныхъ Законовъ. Причемъ *ограниченіе это понимается въ самомъ широкомъ смыслѣ.* Такъ, манифестъ 9

---

1) Основные Законы , ст. 8.

2) Основные Законы, ст. 107.

3) „Государственная Дума можетъ возбуждать предположенія объ измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ". Ст. 32 Учрежд. Госуд. Думы. Т. I, ч. II, Свода Зак., изд. 1906 г.—Совершенно тождественнаго содержанія ст. 43 Учрежденія Государственнаго Совѣта.

4) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 5.

іюля 1906 г. о роспускѣ первой Думы высказывалъ ей порицаніе за то, что „выборные отъ населенія обратились къ указанію Намъ на несовершенства Законовъ Основныхъ, измѣненія которыхъ могутъ быть предприняты лишь Нашей Монаршей Волею". Отсюда проф. Котляревскій дѣлаетъ совершенно вѣрный выводъ, что „за Думой и Совѣтомъ, повидимому, не признано *даже права ходатайства*, обращеннаго къ Государю, о пересмотрѣ тѣхъ или другихъ статей Основныхъ Законовъ" [1]). Право иниціативы, принадлежащее въ этомъ отношеніи Государю Императору, выражено такъ опредѣленно, что въ толкованіи его нѣтъ различія между изслѣдователями:

Проф. Шалландъ: „Ревизія нашей конституціи поставлена въ зависимость *отъ усмотрѣнія* Монарха" [2]).

Проф. Котляревскій: „Русскіе Основные Законы, устраняющіе въ данномъ случаѣ иниціативу Думы и Совѣта, стоятъ здѣсь *совершенно особнякомъ*. Аналогичное правило мы находимъ лишь въ японской конституціи (ст. 73)" [3]).

Проф. В. В. Ивановскій: „Иниціатива по пересмотру Основныхъ Законовъ остается исключительно въ рукахъ Монарха, что въ настоящее время представляетъ уже *анахронизмъ*, крайне умаляющій значеніе конституціоннаго строя" [4]). „Слѣдовательно, ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ не имѣютъ права возбуждать вопросовъ объ изданіи, измѣненіи или отмѣнѣ Основныхъ Законовъ; но разъ вопросъ возбужденъ Монархомъ, разсмотрѣніе и рѣшеніе его должны идти обычнымъ законодательнымъ порядкомъ.

„Конечно, это постановленіе закона слѣдуетъ признать весьма нецѣлесообразнымъ, обрекающимъ государственный строй *или на неподвижность, или на измѣненія путемъ революціоннымъ*. Послѣднія въ значительной мѣрѣ могли бы быть предупреждены предоставленіемъ права иниціативы по Основнымъ Законамъ также Государственной Думѣ и

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 52.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное право, стр. 82.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 51—52.

[4]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 322.

Государственному Совѣту. Для предупрежденія нежелательныхъ Монарху измѣненій въ Основныхъ Законахъ въ Его рукахъ оставалось бы еще могущественное право veto. Во всякомъ случаѣ, отсутствіе права иниціативы по пересмотру Основныхъ Законовъ составляетъ существенное ограниченіе законодательной компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта" [1]).

Изъ приведенныхъ выдержекъ мы видимъ, что нѣкоторые изслѣдователи не сочувствуютъ указанному ограниченію права почина, принадлежащаго законодательнымъ установленіямъ. Они не замѣчаютъ того, что *ограниченіе это стоитъ въ глубокой связи съ тѣми основными началами*, на которыхъ покоится обновленный государственный строй, при чемъ проф. Ивановскій прямо предлагаетъ предоставить законодательнымъ установленіямъ право почина и по отношенію къ Основнымъ Законамъ. Во всякомъ случаѣ, для измѣненія Основныхъ Законовъ указанъ легальный путь и врядъ ли допустимо упоминать о революціи или о неподвижности, какъ послѣдствіяхъ дѣйствующаго порядка. Предлагаемое-же проф. Ивановскимъ, пользованіе правомъ veto можетъ вызвать лишь конфликтъ между Верховною Властью и палатами, особенно нежелательный по вопросамъ Основныхъ Законовъ.

Для полноты характеристики права почина, принадлежащаго Государю Императору, слѣдуетъ также имѣть въ виду, что Ему принадлежитъ право *вторично* предлагать *на разсмотрѣніе* въ ту-же сессію *законодательныхъ органовъ* законопроекты, отвергнутые однимъ изъ этихъ органовъ, т. е., Думой или Совѣтомъ. Этого права сами законодательныя палаты не имѣютъ [2]).

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., изд. 2, стр. 354.

[2]) „Законопроекты, предначертанные по почину Г. Совѣта или Г. Думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той-же сессіи Законопроекты, предначертанные по почину Г. Совѣта или Г. Думы и отклоненные однимъ изъ сихъ установленій, могутъ быть вносимы на законодательное.

Правило это также вызываетъ отрицательное отношеніе къ себѣ со стороны нѣкоторыхъ изслѣдователей. Проф. В. В. Ивановскій находитъ, что „такой порядокъ *едва ли* можетъ имѣть *практическое значеніе*“, и „что онъ можетъ ставить Монарха въ положеніе неудобное, умаляющее Его авторитетъ, въ томъ именно случаѣ, когда и послѣ вторичнаго разсмотрѣнія законопроектъ будетъ отвергнутъ“ [1]).

Проф. Ивановскій упускаетъ изъ виду, что рѣчь идетъ о законопроектахъ, вносимыхъ по почину того, или другаго изъ двухъ нашихъ законодательныхъ установленій, и что повелѣніе Государя Императора имѣетъ въ виду лишь вторичное разсмотрѣніе вопроса, т. е., въ этомъ случаѣ мы имѣемъ, въ сущности, дѣло *съ такимъ-же приблизительно положеніемъ вещей,* которое наблюдается при каждомъ внесеніи законопроекта по почину Государя Императора. Возможность отклоненія законопроектовъ и въ послѣднемъ случаѣ предусмотрѣна и ни о какомъ вообще не удобствѣ при отклоненіи законопроектовъ рѣчи быть не можетъ. Къ тому-же, можно быть увѣреннымъ, что всякій законопроектъ, принятый уже одною палатою и вносимый на вторичное разсмотрѣніе по Высочайшему повелѣнію, имѣетъ болѣе основаній пройти и въ другой палатѣ, тѣмъ какой либо иной.

Во всякомъ случаѣ, правило это снова *подчеркиваетъ особое значеніе*, которое принадлежитъ Государю Императору въ дѣлахъ законодательства. Г. Захаровъ съ полнымъ основаніемъ замѣчаетъ: „Порядокъ внесенія на разсмотрѣніе неодобреннаго проекта поддерживаетъ, въ связи съ вопросомъ о сессіи, доминирующее положеніе Монарха въ законодательныхъ вопросахъ“ [2]).

Наконецъ, не мѣшаетъ отмѣтить, что законопроекты, вносимые по почину Государя Императора, вносятся всегда *первоначально въ Государственную Думу*. Г. Захаровъ усма-

---

разсмотрѣніе въ теченіе той-же сессіи, если послѣдуетъ Высочайшее на то повелѣніе“. Основные Законы, ст. 112.

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 401.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 202.

триваетъ въ этомъ ограниченіе правъ правительства. Онъ говоритъ: „Изъ ст. 29 Учр. Гос. Совѣта вытекаетъ извѣстное ограниченіе права иниціативы правительства въ томъ смыслѣ, что министръ не можетъ внести свой проектъ отъ своего имени непосредственно въ Государственный Совѣтъ, какъ это имѣетъ мѣсто для Государственной Думы по ст. 34 ея учрежденія, онъ можетъ сдѣлать это въ Совѣтѣ, лишь взявъ на себя разработку указаннаго 30 членами Совѣта вопроса (ст. 56 Учр. Г. Совѣта), или-же, будучи членомъ Совѣта, найти 29 согласныхъ съ нимъ сотоварищей и возбудить вопросъ въ порядкѣ принадлежащей Государственному Совѣту иниціативы“ [1]).

Г. Захаровъ, какъ мы увидимъ изъ дальнѣйшаго, признаетъ право почина также за правительствомъ, но если даже согласиться съ нимъ, въ статьѣ 29 можно видѣть не ограниченіе права иниціативы, но лишь указаніе на *наиболѣе желательный путь для прохожденія законопроектовъ*, вносимыхъ въ законодательныя установленія. При вторичномъ внесеніи законопроекта по статьѣ 112 Основныхъ Законовъ, онъ можетъ быть внесенъ, если потребуется, и въ Государственный Совѣтъ.

Что касается права почина законодательныхъ установленій, то оно принадлежитъ не отдѣльнымъ членамъ ихъ и даже не группамъ членовъ, а именно *Думѣ или Совѣту, какъ таковымъ*. Именно въ этомъ смыслѣ высказывается и объяснительная записка ко внесенному во вторую Государственную Думу наказу. Она говоритъ, что „законодательная иниціатива, по нашему закону, принадлежитъ *не членамъ Думы, а самой Думѣ*, и выражается (въ ст. 57) въ признаніи Думой внесеннаго законодательнаго предположенія желательнымъ“ [2]).

Притомъ, однако, починъ законодательныхъ палатъ въ области обыкновеннаго законодательства также поставленъ въ извѣстныя рамки. Члены ихъ могутъ именно *возбуждать*

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 184.

[2]) См. Захаровъ, Система..., стр. 187, со ссылкой на Матеріалы по составленію Наказа.

лишь законодательныя предположенія, причемъ вырабатывать на основаніи ихъ законопроекты предоставляется палатамъ лишь въ томъ случаѣ, если это не будетъ сдѣлано правительствомъ. Относительно этого ограниченія интересно заключеніе одного изъ толкователей дѣйствующаго права:

Проф. Котляревскій: „Учрежденіе Государственной Думы 20-го февраля 1906 года принципіально признаетъ за членами Думы исключительное право законодательныхъ предположеній, которыя разрабатываются самостоятельно лишь въ *случаѣ отказа министровъ выработать соотвѣтствующій законопроектъ*“ [1]). Это правило надо также имѣть въ виду при построеніи законодательной власти въ Россіи. Хорошо отмѣчено это у того-же автора:

„Независимость правительства отъ представительства обезпечена гораздо въ большей степени, чѣмъ независимость представительства отъ правительства. Если власть управленія совершенно изъята изъ вѣдѣнія Думы и Совѣта, то *въ законодательствѣ роль правительства* остается не только фактически руководящей, но и *юридически преобладающей*, что такъ ярко выражается въ установленной необходимости предварительнаго *правительственнаго отзыва* при осуществленіи думской иниціативы. Все это перемѣщаетъ центръ тяжести государственнаго механизма съ представительства на правительство, отвѣтственное лишь передъ Верховной Властью“ [2]).

Право отзыва, предоставленное правительству, имѣетъ значеніе въ двухъ отношеніяхъ. Во первыхъ, правительство въ теченіе мѣсячнаго срока можетъ заявить, что возбужденный палатами вопросъ не относится къ ихъ компетенціи, и такимъ образомъ, остановить дальнѣйшее движеніе дѣла. Во вторыхъ, возбужденному вопросу можетъ быть дано путемъ соотвѣтствующей обработки проекта то направленіе, которое считается правительствомъ желательнымъ. Вообще, право отзыва ставитъ законодательныя установленія, въ извѣстномъ отношеніи, *подъ контроль и руководство правительства*.

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 57.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 110.

Не мѣшаетъ, въ заключеніе, остановиться на томъ обстоятельствѣ, что нѣкоторые изслѣдователи *распространяютъ право почина*, съ одной стороны, на министровъ, или на правительство, т. е., на Совѣтъ Министровъ, а съ другой —на группы членовъ законодательныхъ установленій или на коммиссіи послѣднихъ. Въ первомъ отношеніи особо интересны соображенія прив.-д. Лазаревскаго. Онъ говоритъ:

„Возникаетъ... вопросъ, сохранилось ли въ нашемъ законодательствѣ то существовавшее въ немъ правило, что министры могутъ вносить законопроекты не иначе, какъ съ предварительнаго каждый разъ разрѣшенія Государя? Прежнее правило находилось въ неразрывной связи со всею совокупностью нашего стараго законодательнаго порядка, и такъ какъ *онъ упраздненъ цѣликомъ* и цѣликомъ замѣненъ порядкомъ новымъ, то правило о предварительномъ разрѣшеніи Государя на внесеніе законопроектовъ могло бы въ настоящее время основываться лишь на какой либо статьѣ новыхъ законовъ, а никакъ не на статьѣ закона, опредѣлявшей порядокъ вступленія дѣлъ въ старый Государственный Совѣтъ. Въ новыхъ законахъ ни одна статья подобнаго требованія не устанавливаетъ“ [1]). „Вопреки тому порядку, который является общепринятымъ въ конституціонныхъ государствахъ, законодательная инициатива у насъ принадлежитъ, помимо палатъ, *не только Государю, но и министрамъ*, которые при этомъ *не обязаны испрашивать согласія* Государя“ [2]).

„Согласно ст. 34 Учр. Гос. Думы, законопроекты вносятся въ нее или министрами, или коммиссіями самой Думы, или-же поступаютъ изъ Гос. Совѣта (если возникли по его инициативѣ). Такимъ образомъ, эта статья *не предусматриваетъ* возможности *внесенія законопроекта отъ имени* Государя. Положеніе явно несообразное, ибо не только по существу дѣла Государь не можетъ быть лишенъ этого права, но по нѣкоторымъ дѣламъ это право законодательной инициативы принадлежитъ Ему одному (пересмотръ Основ-

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 151.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 152.

ныхъ Законовъ, а также дѣла, вносимыя въ Думу по п. 7 ст. 31 Учр. Гос. Думы). И выходъ изъ этого положенія можетъ быть только тотъ, что какой либо министръ внесетъ законъ отъ имени Государя, что хотя закономъ не предусмотрѣно, но практически возможно, ибо никакой формы для законопроектовъ, вносимыхъ министрами, не установлено" [1]).

Такого-же мнѣнія держатся и нѣкоторые другіе изслѣдователи, напр., проф. Шалландъ: „Въ настоящее время *право законодательной иниціативы*, кромѣ Государя, прежде всего, категорически предоставлено *правительству:* министрамъ и Совѣту Министровъ, и 162 ст. Учр. Мин., обусловливавшая внесеніе законопроектовъ министрами предварительнымъ Высочайшимъ разрѣшеніемъ, по продолженію Свода Законовъ 1906 г., значится исключенной" [2]).

Съ перваго-же взгляда подобное толкованіе кажется болѣе, чѣмъ страннымъ. По словамъ проф. Котляревскаго, „самостоятельная иниціатива министровъ, которая какъ будто указывается въ ст. 34-й Учрежденія Г. Д. независимо отъ иниціативы Монарха, *была бы явной несообразностью*" [3]).

Тѣмъ не менѣе, нельзя отрицать того, что указанное ученіе имѣетъ за себя нѣкоторые доводы. Главное основаніе воззрѣнія этого рода находятъ въ томъ обстоятельствѣ, что, по продолженію 1906 г. т. I Свода Законовъ, *была исключена статья 162* Учрежденіи Министерствъ, изд. 1892 г. Статья эта гласила:

„Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ съ представленіями въ законодательномъ порядкѣ не иначе, какъ испросивъ на то предварительно Высочайшее Его Императорскаго Величества *разрѣшеніе*" [4]).

---

[1]) Лазаревскій..., I, стр. 151.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 240.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 57.

[4]) Учрежденія Министерствъ, ст. 162.

Толкованія эти вызываютъ, однако, очень убѣдительныя возраженія. Такъ, членъ Государственнаго Совѣта князь А. Д. Оболенскій указывалъ на слѣдующее: „Инпціатива законодательная принадлежитъ Государю Императору, которому она исключительно принадлежала до сихъ поръ, и двумъ законодательнымъ палатамъ; но чтобы по новому государственному устройству Россіи законодательная инпціатива, какъ таковая, *принадлежала правительству*, независимо отъ Высочайшей санкціи, то это обстоятельство ясно *изъ закона не вытекаетъ.* Если въ кодификаціонномъ порядкѣ статья, которая требовала отъ правительства обязанности вносить всякій законопроектъ, прежде его представленія въ законодательныя учрежденія, на Высочайшее одобреніе, если эта статья въ кодификаціонномъ порядкѣ была уничтожена, то уничтоженіе этой статьи въ этомъ порядкѣ само по себѣ никакихъ еще новыхъ правъ не даетъ правительству. Въ законѣ совершенно ясно указывается, что инпціатива законодательная принадлежитъ Его Императорскому Величеству и двумъ законодательнымъ палатамъ“ [1]). Замѣчанія, конечно, вполнѣ вѣрныя.

Съ своей стороны, бар. Нольде съ полнымъ основаніемъ доказывалъ неправильность исключенія этой статьи въ кодификаціонномъ порядкѣ: „Ст. 162 Учр. Мин. (Св. Зак., т. 1, ч. 2, изд. 1892 г.) гласила:“ Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіями не иначе, какъ испросивъ на то предварительно Высочайшее Его Императорскаго Величества разрѣшеніе“. Въ продолженіи Свода Законовъ 1906 года эта статья показана исключенной. Мы рѣшительно не понимаемъ мотивовъ этого исключенія. Въ новомъ Учрежденіи Совѣта Министровъ *отношенія между Монархомъ и министрами не получили характеристики, которая исключала бы возможность существованія ст. 162 Учр. Мин.!* Напротивъ того, эта статья вполнѣ отвѣчаетъ ст. 9 этого Учрежденія. Съ другой стороны, то обстоятельство, что законопроекты

---

[1]) Князь Оболенскій 2-й. Отчетъ Государственнаго Совѣта, сессія III, стр. 2228.

вносятся теперь не въ старый Государственный Совѣтъ, а въ Думу, равнымъ образомъ не представляетъ достаточныхъ основаній къ исключенію ст. 162, ибо она по своему смыслу регулируетъ вовсе не взаимное положеніе министровъ и Государственнаго Совѣта, а обязанности министровъ по отношенію къ Монарху“[1]).

Доводы бар. Нольде и др. возымѣли, повидимому, должное дѣйствіе, *и статья 162 по продолженію 1908 г. въ томъ же самомъ кодификаціонномъ порядкѣ возстановлена.* Это обстоятельство должно было бы окончательно разрѣшить спорный вопросъ, но сторонники права почина, принадлежащаго правительству, ссылаются теперь на то, что въ современномъ Учрежденіи Государстваннаго Совѣта не имѣется статьи, которая бы соотвѣтствовала статьѣ 164 стараго, а поэтому возстановленіе статьи 162 дѣла, собственно, не измѣняетъ. Эта точка зрѣнія слѣдующимъ образомъ развивается г. Захаровымъ:

„Ст. 164 Учр. Г. Совѣта (изд. 1901 г.) требовала отъ гос. секретаря наблюденія за тѣмъ, чтобы дѣятельность Совѣта не была затрудняема „проектами объ измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ законовъ, если на внесеніе сихъ проектовъ въ Г. Совѣтъ не было предварительно испрошено Высочайшее разрѣшеніе“. Настоящія учрежденія Совѣта и Думы не требуютъ отъ законопроектовъ такихъ предварительныхъ условій и надзора: они прямо говорятъ о законопроектахъ, поступающихъ отъ министровъ и главноуправляющихъ, упоминая вмѣстѣ съ тѣмъ (ст. 31 Учр. Г. Думы) о дѣлахъ, вносимыхъ на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Такимъ образомъ, принципіальное значеніе ст. 162 при старомъ порядкѣ, при законосовѣщательномъ органѣ, имѣло тотъ смыслъ, что у Совѣта спрашивалось Верховной Властью мнѣніе по извѣстному вопросу. Нынѣшній-же порядокъ ст. 162, когда министръ вноситъ свой проектъ въ палату по предварительномъ обсужденіи его въ Совѣтѣ Министровъ и по полученіи Высочайшаго соизволенія, имѣетъ, въ сущности, формальное значе-

[1]) Бар. Нольде, Очерки..., стр. 75.

ніе, такъ какъ и на основаніи ст. 29 Учр. Государственнаго Совѣта и ст. 34 Учр. Г. Думы *палаты знаютъ лишь возбужденіе законопроекта со стороны министровъ.* Такимъ образомъ, возстановленіе ст. 162, установивъ внутреннее связующее начало для министра, не измѣнило для палаты взглядъ на него, какъ на иниціатора законопроекта, и несоблюденіе ст. 162 не является для палаты поводомъ къ его непринятію, такъ какъ законъ не устанавливаетъ для нихъ нормы надзора, аналогичной прежней ст. 164 Учр. Г. Совѣта, а ст. 160 Учр. Мин. прямо говоритъ, что министры могутъ возбуждать вопросъ объ изданіи, измѣненіи и дополненіи закона. Поэтому слѣдуетъ признать, что свободная по отношенію къ законодательнымъ органамъ законодательная иниціатива правительства внутри оказывается связанной волей Монарха, чѣмъ послѣдній приближается къ типу западнаго короля, такъ какъ онъ является не выше парящей властью, какъ эта мысль проводится всей нашей конституціей, а посредникомъ между мыслью министровъ и рѣшеніемъ палатъ“ [1]).

Все это врядъ ли пріемлемо. Вопросъ о правѣ иниціативы не представляетъ собой вопроса лишь Учрежденія Государственной Думы и не можетъ быть разсматриваемъ только съ точки зрѣнія этого послѣдняго. Если въ послѣднемъ и не содержится постановленій, которыя соотвѣтствовали бы статьѣ 162 Учрежденій Министерствъ или статьѣ 164 стараго Учрежденія Государственнаго Совѣта, для существа дѣла это никакого значенія не представляетъ. Для министра имѣетъ рѣшающее значеніе не надзоръ за закономѣрностью его дѣйствій, который существовалъ по указанной статьѣ 164, а *законная отвѣтственность передъ Монархомъ.* Во всякомъ случаѣ, вопросъ о томъ, принадлежитъ или не принадлежитъ министрамъ право иниціативы, нельзя разсматривать съ той точки зрѣнія, которую указываетъ г. Захаровъ, т. е., существуетъ или не существуетъ надзоръ государственнаго секретаря за правильностью внесенія министрами въ Думу законопроктовъ.

---

[1]) Захаровъ, Система.., стр. 184—185.

Что касается статьи 160 Учрежденій Министерствъ, на которую ссылается г. Захаровъ, то послѣдняя цитируется имъ неправильно. Она говоритъ не о правѣ министровъ „возбуждать вопросъ объ изданіи, измѣненіи и дополненіи закона“, что могло бы быть отнесено къ выступленіямъ министровъ передъ Государственной Думой, а о правѣ министровъ „представлять о необходимости изданіи новаго закона“, т. е., объ отношеніи министра къ Верховной Власти.

Нельзя, наконецъ, обойти молчаніемъ и утвержденія приватъ-доцента Лазаревскаго, будто раньше существовавшій *государственный строй упразднен цѣликомъ* и цѣликомъже замѣненъ порядкомъ новымъ. Утверждать это значитъ, по меньшей мѣрѣ, игнорировать, помимо всего прочаго, то обстоятельство, что не только цѣлыя статьи, но и цѣлыя главы нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ именно цѣликомъ перенесены въ новые. Объ этомъ мы говоримъ въ предисловіи къ настоящей работѣ. Словомъ, доводы, почерпнутые изъ указанныхъ статей 162 и 164 надо признать неубѣдительными.

Второй причиной неправильнаго толкованія права почина является то, что *словоупотребленіе*, принятое въ данномъ вопросѣ нашимъ законодательствомъ, *недостаточно выяснено*, а вслѣдствіе этого происходитъ смѣшеніе трехъ близкихъ понятій: 1) инпціативы, которая по праву служитъ первымъ этапомъ, влекущимъ обязательное прохожденіе вопроса черезъ пути законодательствованія, 2) возбужденія законодательнаго предположенія, которое можетъ быть оставлено безъ разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ, и, наконецъ, 3) внесенія законопроекта въ палаты, какъ чисто служебной функціи.

Дѣйствительно, наши современные законы содержатъ въ себѣ, кромѣ ранѣе приведенныхъ статей Основныхъ Законовъ о правѣ почина, еще слѣдующія постановленія. Въ Учрежденіи Государственной Думы читаемъ: *„Объ отмѣнѣ или измѣненіи* дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Государственной Думы подаютъ *письменное заявленіе* ея предсѣдателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изда-

нiи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положенiй предлагаемаго измѣненiя въ законѣ или новаго закона съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленiе это подписано не менѣе, чѣмъ 30 членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣнiе Думы" [1]). Далѣе, ст. 34 Учр. Государственной Думы говоритъ: „*Законопроекты или вносятся* въ Государственную Думу министрами, либо главноуправляющими отдѣльными частями, либо коммисiями, образованными изъ членовъ Думы (ст. 57), или-же поступаютъ въ Думу изъ Государственнаго Совѣта" [2]). Тождественную статью находимъ и въ Учрежденiи Государственнаго Совѣта: „Законопроекты поступаютъ въ Государственный Совѣтъ изъ Государственной Думы (Учр. Госуд. Думы, ст. 49). Законопроекты, предназначенные по почину Государственнаго Совѣта, вносятся въ Совѣтъ либо министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, либо коммисiями, образованными изъ членовъ Государственнаго Совѣта" [3]).

Объединяя эти статьи со статьями 8 и 107 Основныхъ Законовъ, основныя начала нашего законодательства по данному вопросу можно формулировать слѣдующимъ образомъ. *Право почина* принадлежитъ только Государю Императору и законодательнымъ палатамъ, *возбуждать законодательныя предположенiя* можетъ каждая группа въ 30 членовъ Думы или Совѣта, *вносятся* въ палаты изготовленные *законопроекты* или министрами, или коммисiями, или поступаютъ въ одну палату изъ другой. При этомъ на министрахъ лежитъ обязанность внесенiя законопроектовъ, предначертанныхъ не только по почину Государя Императора, но и по почину Государственной Ду-

---

[1]) Учрежденiе Государственной Думы, ст. 55.

[2]) Сводъ Законовъ. Т. I, ч. 2. Учрежденiе Государственной Думы, ст. 34.

[3]) Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2, изд. 1908 г. Учрежденiе Государственнаго Совѣта, ст. 29.

мы и Государственнаго Совѣта. Всѣ эти понятія въ нашемъ законодательствѣ опредѣленно различаются.

„Внесеніе министрами законопроектовъ въ палаты,“ говоритъ проф. Грибовскій, „нужно отличать отъ иниціативы; это лишь простое *выполненіе административнаго порученія* или со стороны Монарха, или палатъ“ [1]). Того-же мнѣнія и д-ръ Пальме: „Das Einbringen einer Vorlage ist *eine subordinierte Tätigkeit*, bei der Gesetzgebung, es geschieht stets im Aufrage“ [2]).

Правильно также замѣчаніе г. Захарова, что въ „этомъ отношеніи министерство является, какъ бы помощницей и *канцеляріей Думы*, разрабатывая проектъ, который оно и вноситъ затѣмъ, хотя и во исполненіе желанія Думы, но уже какъ бы по праву собственной иниціативы. Въ случаѣ отказа министерства разрабатывать законопроектъ, онъ поручается образуемой изъ членовъ Думы коммисіи“ [3]). Здѣсь невѣрно только замѣчаніе о правѣ собственной иниціативы министровъ, но объ этомъ уже говорилось выше.

Нѣкоторые *идутъ еще дальше*, расширяя кругъ лицъ, которымъ якобы принадлежитъ, по дѣйствующимъ Основнымъ Законамъ, право почина. Такъ, д-ръ А. Пальме [4]), различая иниціативу въ болѣе широкомъ и въ болѣе узкомъ смыслѣ слова, первую приписываетъ Совѣту Министровъ и группамъ Думы и Совѣта, насчитывающимъ не менѣе 30 человѣкъ, а вторую Государю Императору, Государственному Совѣту и Государственной Думѣ:

„Bei der Gesetzesinitiative ist die staatsrechtliche Initiative im engeren und weiteren Sinne zu unterscheiden. *Die staatsrechtliche Initiative im weiteren Sinne* ist das Recht, eine Gesetzesmaterie der Begutachtung eines der drei gesetzgebenden Faktoren zu unterbreiten. Dieses Recht steht bei dem Kaiser nur dem Ministerrat (vergl. Art. 120 Erl) zu, bei dem Staatsrate und der Staatsduma nur Gruppen von mindestens 30

---

1) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 109.

2) Palme, Die russische Verfassung...., S. 99.

3) Захаровъ, Система..., стр. 186.

4) Palme, Die russische Verfassung..., S. 98.

Mitgliedern dieser Körperschaften (vergl Erl. zu Art. 107). *Die Gesetzesinitiative im engeren Sinne* (počin) steht nur dem Kaiser, dem Staatsrate und der Staatsduma zu. Sie ist das Recht jedes dieser drei gesetzgebenden Faktoren, eine Gesetzesmaterie in der ihm genehmten Form zur Begutachtung durch einen der beiden anderen Faktoren und, im Falle der Annahme durch diesen zweiten Faktor auch an den dritten zu bringen" [1]). Близко къ этому и ученіе г. Захарова:

„Изъ всего, разсмотрѣннаго нами о законодательной иниціативѣ, можно сказать, что она, по дѣйствующимъ законамъ, принадлежитъ Государю Императору (ст. 8 Осн. Зак. и пун. 7 ст. 31 Учр. Г. Думы), объединенному правительству въ лицѣ отдѣльнаго министра, при изъявленіи на это согласія Государя, и *группамъ членовъ Государственной Думы и Совѣта* численностью не менѣе 30-ти... *Хотя съ формальной стороны иниціативы правительства будто и не существуетъ, но нельзя ее отрицать*, и, фактически, полнота иниціативы у насъ принадлежитъ именно правительству, которое можетъ вносить проекты, составленные по указанію Государя, выработанные имъ самимъ, съ соизволенія Государя, и, сверхъ сего, пользуется преимущественнымъ правомъ разработки и внесенія въ Думу и Совѣтъ законопроектовъ, основная мысль которыхъ высказана членами Думы и Совѣта" [2]). „Министры вносятъ свои проекты и возбуждаютъ ихъ обсужденіе по собственному праву, согласно точному смыслу закона: отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости изданія новаго закона или объ измѣненіи, дополненіи, пріостановленіи дѣйствія и отмѣнѣ прежняго" [3]).

Иную формулировку выдвигаетъ прив.-д. Лазаревскій. Признавая правительственную иниціативу въ разсмотрѣнномъ выше видѣ, относительно думской онъ говоритъ слѣдующее: „Дума разрѣшаетъ лишь принципіальный вопросъ о желательности или нежелательности такого то закона, са-

[1]) Palme, Die russische Verfassung..., 99.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 190—191.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 188.

мое-же право законодательной инициативы этими постановленіями ей какъ бы не предоставляется. Но *коммиссіямъ* Думы инициатива закона предоставлена" [1]).

Эту контроверзу, не смотря на представляемый ею крупный интересъ, мы должны, однако, оставить въ сторонѣ, такъ какъ она непосредственно къ темѣ настоящаго изслѣдованія не относится. Замѣчу лишь, что, по нашему мнѣнію, всѣ попытки расширить кругъ лицъ, которымъ принадлежитъ право инициативы, должны быть признаны несостоятельными. *Право почина* принадлежитъ, какъ указываютъ Основные Законы, *лишь Государю Императору и Государственной Думѣ и Государственному Совѣту*, какъ таковымъ, т. е., каждой палатѣ въ цѣломъ.

Такимъ образомъ, право почина принадлежитъ вообще какъ Государю Императору, такъ и законодательнымъ установленіямъ, но по предметамъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ оно предоставлено исключительно Монарху. Право почина, принадлежащее законодательнымъ установленіямъ, ограничено кругомъ дѣлъ общаго законодательства. Права Монарха ничѣмъ не ограничены. Законодательныя палаты поставлены у насъ въ болѣе скромное положеніе, чѣмъ въ другихъ государствахъ. Впрочемъ, практическое значеніе указанныхъ ограниченій права инициативы палатъ, значительно меньше, чѣмъ принципіальное. Не надо забывать, что на дѣлѣ *законодательная инициатива* во всѣхъ государствахъ *отправляется почти исключительно правительствомъ*, въ рукахъ котораго сосредоточиваются всѣ данныя для надлежащей подготовки проектовъ законовъ.

Прив.-д. Лазаревскій: „Въ громадномъ большинствѣ странъ Европы *всѣ существенные законопроекты* исходятъ всегда *отъ правительства*, а не отъ членовъ парламентовъ, и вносятся отъ имени королей" [2]).

Проф. Котляревскій: „Извѣстно, что *фактически*, при полной свободѣ парламентской инициативы, сама *инициатива*, неизбѣжно, *сосредоточивается въ рукахъ правительства*,

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 445.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 150.

которое одно обладаетъ необходимыми техническими ресурсами для предварительной разработки законопроектовъ" [1]).

Не мѣшаетъ, въ заключеніе, имѣть въ виду, что наше право *не знаетъ института петицій*, которыя въ нѣкоторыхъ западныхъ государствахъ играютъ серьезную роль въ дѣлѣ развитія права. Если и возможны онѣ, то въ исключительныхъ случаяхъ, путемъ обращенія къ милосердію Государя Императора. „Ст. 61 Учрежд. Госуд. Думы и ст. 6 Учрежд. Государ. Совѣта, запрещающія внесеніе въ законодательныя палаты петицій, закрѣпляютъ, нѣкоторымъ образомъ, установленное съ 1884 г. правило о недопущеніи отдѣльнымъ лицамъ представлять свои проекты, которые могли бы стать предметомъ обсужденія законодательнаго органа. Въ этомъ отсутствіи права петицій нашъ строй, знающій одинъ лишь видъ петицій—обращеніе къ Монаршему милосердію, существенно отличается отъ западно-европейскихъ конституцій, которыя признаютъ право петицій, въ видѣ обращенія ко всей палатѣ, какъ письменно, такъ и черезъ какого либо отдѣльнаго депутата" [2]).

Вторую ступень законодательствованія составляетъ обсужденіе внесеннаго въ законодательныя палаты законопроекта и одобреніе его ими. Въ этотъ именно моментъ Государственная Дума и Государственный Совѣтъ проявляютъ все свое значеніе. Въ Учрежденіи Государственной Думы мы читаемъ: „Государственная Дума учреждается для обсужденія законодательныхъ предположеній, восходящихъ къ Верховной Самодержавной Власти по силѣ Основныхъ Государственныхъ Законовъ и въ порядкѣ, установленномъ въ семъ Учрежденіи и въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта" [3]). Тождественнаго содержанія ст. 1. Учрежденія Государственнаго Совѣта" [4]). Обѣ эти

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 59—60.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 189.

[3]) Учрежденіе Государственной Думы, ст. 1.

[4]) „Государственный Совѣтъ составляетъ государственное установленіе, въ коемъ *обсуждаются законодательныя предположенія*, восходящія къ Верховной

статьи развиваютъ постановленіе, содержащееся въ ст. 109 Основныхъ Законовъ: „Вѣдѣнію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и *обсужденію* ихъ въ порядкѣ, учрежденіями ихъ опредѣленномъ, подлежатъ тѣ дѣла, кои указаны въ учрежденіяхъ Совѣта и Думы“.

Учрежденія, обсуждающія законы, были извѣстны и нашему старому праву. Одна изъ главныхъ, относящихся сюда, статей нашего дореформеннаго Свода, *ст. 50 прежнихъ Основныхъ Законовъ*, гласила: „Всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предначертанному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной Власти“. Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи дѣйствующіе Основные Законы никакого нововведенія не содержатъ [1]). На это давно уже указано разными лицами.

Государь Императоръ, не участвуя лично въ засѣданіяхъ палатъ, тѣмъ не менѣе не лишенъ возможности оказывать *вліяніе на окончательную выработку законопроектовъ*, именно черезъ министровъ и главноуправляющихъ, которые имѣютъ право присутствовать на всѣхъ собраніяхъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта и которымъ принадлежитъ слово внѣ очереди. „Такъ какъ министры имѣютъ право участвовать въ обсужденіи законопроектовъ какъ въ Государственной Думѣ, такъ и въ Государственномъ Совѣтѣ, косвенно. чрезъ министровъ, Государь можетъ оказывать *вліяніе на опредѣленія закона*“ [2]).

Обсужденіе законопроекта въ каждой палатѣ завершается голосованіемъ, въ которомъ выражается общее отношеніе палаты къ законопроекту, одобреніе или неодобреніе

Самодержавной Власти по силѣ Основныхъ Государственныхъ Законовъ и въ порядкѣ, установленномъ въ семъ Учрежденіи и въ Учрежденіи Государственной Думы“. Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 1.

[1]) См. выше, глава XII. „Верховное управленіе и законодательство“, стр. 123.

[2]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 6.

послѣдняго, при этомъ происходитъ *троекратное голосованіе*, послѣ соотвѣтствующаго обсужденія, сначала каждой статьи проекта и добавленій, измѣненій и исправленій къ ней, а засимъ всего законопроекта въ цѣломъ. Въ подобномъ голосованіи члены правительства участія не принимаютъ, если только они не состоятъ членами Думы или Совѣта[1]).

„Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать *безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы*"[2]). „Законопроекты, не принятые Государственнымъ Совѣтомъ, или Государственною Думою, признаются отклоненными"[3]).

Это право законодательныхъ установленій имѣетъ, несомнѣнно, гораздо *большее значеніе, чѣмъ право обсужденія* законопроектовъ. Требованія статьи 86 дѣйствующихъ законовъ, чтобы, въ отличіе отъ статьи 50 старыхъ, знавшей только обсужденіе законовъ, законопроектъ былъ не только разсмотрѣнъ, но и одобренъ законодательными установленіями, объясняется г. Дьякомъ слѣдующимъ образомъ:

„Разница объясняется... тѣмъ обстоятельствомъ, что ст. 50 законовъ 1892 г. предусматривала *прохожденіе* дѣла только черезъ одно учрежденіе, а ст. 44 законовъ 1906 г.—*черезъ два учрежденія*. Если бы ст. 44 зак. 1906 г. была издана въ той-же редакціи, что и ст. 50 зак. 1892 г., то получилось бы совершенно невозможное положеніе. Законъ, не одобренный въ первой палатѣ (напр., въ Государственной Думѣ), во вторую палату (напр., Государственный Совѣтъ) вообще поступить не можетъ, а слѣдовательно не можетъ быть ею и разсмотрѣнъ. Поэтому формула „никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ разсмотрѣнія Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой" является фактически безсмысленной"[4]).

Авторъ упускаетъ изъ виду, что *одобреніе требуется* не

---

[1]) Ст. 39 Учрежденія Государственной Думы и ст. 35 Учр. Государственнаго Совѣта.

[2]) Основные Законы, ст. 86.

[3]) Основные Законы, ст. 111.

[4]) Дьякъ, Ограничена-ли власть.., стр. 12—13.

только со стороны того установленія, въ которое законопроектъ вступилъ впервые, *но и со стороны другаго,* т. е., того, въ которое онъ засимъ перешелъ, передъ восхожденіемъ на санкцію Верховной Власти. Кромѣ того, если бы задача нашихъ законодательныхъ установленій состояла только въ обсужденіи законопроектовъ, то, собственно, *нельзя было бы усмотрѣть препятствія* и къ тому, чтобы законопроектъ, вызвавшій отрицательное отношеніе въ одной палатѣ, поступалъ въ другую. Каждая изъ нихъ могла бы, въ концѣ концовъ, освѣтить его со своей точки зрѣнія.

Скорѣе, въ правѣ одобренія надо видѣть указаніе именно на ту законодательную власть, которая была дана Государственной Думѣ и Государственному Совѣту Основными Законами 23 апрѣля 1906 г. Именно это право рѣзко отличаетъ современную Думу отъ Думы 6 августа 1905 г., или булыгинской. Именно поэтому и манифестъ 3 іюня 1907 г. называетъ современную Думу „*законодательнымъ учрежденіемъ*“, а не законосовѣщательнымъ, какимъ была Дума 6 августа. Какъ было уже указано выше, единеніе, что касается законодательныхъ установленій, состоитъ въ томъ, что они даютъ свое согласіе на каждый законъ. Въ этомъ и состоитъ *степень предоставленной имъ власти.*

Итакъ, законъ можетъ быть изданъ только въ такомъ случаѣ, если имѣется единеніе между законодательными установленіями и Верховной властью. Если-же таковаго нѣтъ, то законъ не издается, но можетъ быть изданъ Высочайшій указъ. Относительно тѣхъ случаевъ, когда отсутствіе закона могло бы особо пагубно отразиться на государственной жизни, прямо *указаны другіе пути къ удовлетворенію государственныхъ надобностей.* Отсюда видно, что въ случаѣ конфликта между разными факторами законодательства, рѣшающее значеніе остается именно за Государемъ Императоромъ.

Г. Захаровъ: „Если двѣ части законодательныхъ властей пожелаютъ бездѣйствовать или просто другъ другу противодѣйствовать, то Верховная Власть, внѣ этой борьбы стоящая, предложитъ своему правительству дѣйствовать по точному смыслу тѣхъ законовъ, которые она

включила въ русскую конституцію, и этимъ *устранитъ возможность лишенія страны защиты*" [1]).

Проф. Котляревскій: „Нормы нашего государственнаго устройства выдѣляются своей ограничительной тенденціей въ отношеніи правъ представительныхъ учрежденій. Несмотря на манифестъ 17-го октября, многое и въ компетенціи Государственной Думы и въ условіяхъ ея дѣятельности *болѣе соотвѣтствуетъ законосовѣщательному, чѣмъ законодательному собранію.* Въ особенности эта ограничительная тенденція видна тамъ, гдѣ открывается возможность конфликта между Думой и другими высшими государственными органами; законодатель всюду стремился оставить *послѣднее слово не за Думой.* Цѣной такого суженія компетенціи дѣйствительно устраняется почва для цѣлаго ряда конфликтовъ (напр. отклоненіе бюджета)". [2]).

Переходимъ къ послѣднему акту законодательной работы—къ санкціи законопроекта. Въ ст. 9 Осн. Зак. мы читаемъ: „Государь Императоръ утверждаетъ законы, и безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія". Утвержденіе, несомнѣнно,—*главный моментъ* законодательства.

Въ этотъ моментъ законодательствованія выступаетъ *единоличная воля* Монарха. Санкція принадлежитъ только Ему. „Der entscheidende und freie Wille des russischen Monarchen, ob etwas Gesetz werden soll oder nicht, kommt in diesem Momente des legislatorischen Prozesses zum Ausdruck. Mit den Worten: „Byt po semu" („ita ius esto") erhebt der Kaiser jeden Beschluss der Kammern, jeden Entwurf zum Gesetze. „Der Kaiser", lautet Artikel 9, „sanktioniert die Gesetze und ohne seine Sanktion kann kein Gesetz zustande kommen". Durch die Sanktion erteilt der Träger der russischen Staatsgewalt den Gesetzesbefehl, indem er jeden Beschluss der Volksvertretung, ganz abgesehen davon, auf wessen Initiative hin er gefasst wurde, zum Inhalt seines Willensmacht: *der Kaiser ordnet* auch in Gesetze *seinen Willen* an, nicht aber den der Kammern; trotz der inhaltlichen Identität beider Ge-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 233.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 129—130.

setzgebender Factoren ist es nur Sein eigener Wille, den der Gesetzgeber befiehlt“ [1]). Въ то-же самое время, именно, въ этотъ моментъ сказывается единеніе Монарха и законодательныхъ установленій.

Въ этотъ именно моментъ содержаніе Верховной Воли оказывается *тождественнымъ съ содержаніемъ проектовъ законодательныхъ установленій.* Проф. В. В. Ивановскій пишетъ: „Утверждая принятые палатами законопроекты, Монархъ входитъ такимъ путемъ въ единеніе съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ; въ этотъ моментъ *проявляется во внѣ единая воля конституціонной государственной власти.* Монарху единолично не принадлежитъ права издавать законовъ, чѣмъ конституціонная монархія и отличается отъ абсолютной“ [2]). Въ общемъ, это вѣрно.

Утвержденіе или санкція состоитъ въ повелѣніи, чтобы принятый палатами проектъ закона *сталъ закономъ*: „Быть по сему“,—ita ius esto. Санкція дѣлаетъ изъ пожеланій Думы и Совѣта—законъ. Предоставленіе права санкціи означаетъ, конечно, предоставленіе Монарху и права veto, т. е., отказа дать утвержденіе проекту закона.

„Законоположенія издаются за Собственноручною подписью, или утвержденіемъ Императорскаго Величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: *Быть по сему*“ [3]).

Г. Захаровъ различаетъ въ санкціи закона Государемъ Императоромъ два момента: а) утвержденіе закона и б) повелѣніе привести его въ дѣйствіе: „Обнародованію долженъ предшествовать еще одинъ моментъ законодательной дѣятельности—промульгація или *повелѣніе привести въ дѣйствіе.* Наша конституція не говоритъ объ этомъ опредѣленно. Въ прежней практикѣ Государственнаго Совѣта

---

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 72—73.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 392.

[3]) Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2. Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 64.

указаніе на промульгацію имѣлось въ формулѣ словеснаго утвержденія мнѣнія Государемъ, кончавшейся словами: „...утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“. Нынѣ съ однообразной формулой утвержденія закона: „быть по сему“, слѣдуетъ признать, что она содержитъ въ себѣ и повелѣніе обнародовать“ [1]).

Врядъ-ли это такъ. Нельзя согласиться съ тѣмъ, что для вступленія закона въ дѣйствіе, имѣется нужда еще въ особомъ повелѣніи. *Повелѣніе исполнять законы дано въ общей формѣ* относительно всѣхъ законовъ въ ст.ст. 85, 89, 91 и др. Основныхъ Законахъ. которыя подробно регламентируютъ именно вопросъ о дѣйствіи законовъ.

Законъ можетъ быть *утвержденъ* Государемъ Императоромъ и *послѣ роспуска той Государственной Думы*, которая вырабатывала законопроектъ. „Наша конституція никакого ограничительнаго начала тутъ не выставляетъ, практика не знаетъ принципа, принятаго въ Англіи, и законопроекты получаютъ утвержденіе послѣ закрытія сессіи“ [2]). Иного мнѣнія прив.-д. Лазаревскій, основывающійся на постановленіи статьи 7 Основныхъ Законовъ, гласящей, что „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой“:

„Нельзя говорить, чтобы тотъ или иной законъ былъ изданъ въ „единеніи“ съ Думою, если онъ издается во время существованія такой Думы, которая его не разсматривала. Изданіе закона есть длинная процедура, но это есть единый актъ, и этотъ актъ по буквѣ закона долженъ состояться въ *единеніи Государя съ Государственнымъ Совѣтомъ и Думою*“ [3]).

По поводу этихъ утвержденій надо сказать: 1) что законъ говоритъ *вообще о единеніи съ Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ* и вовсе не требуетъ того, чтобы во все время прохожденія законопроекта засѣдали именно тѣ законодательныя установленія, въ которыхъ онъ

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 204.

2) Захаровъ, Система.., стр. 202.

3) Лазаревскій, Лекціи.., I, стр. 379.

возникъ. Кстати сказать, личный составъ законодательныхъ установленій даже одного и того-же созыва постоянно, хотя отчасти, мѣняется. 2) Законы опредѣленно указываютъ, въ чемъ именно состоитъ единеніе Монарха и законодательныхъ установленій, причемъ опредѣленно регламентированы полномочія каждаго изъ трехъ главныхъ факторовъ законодательствованія. *Утвержденіе* есть *чисто личный актъ* Государя Императора, въ которомъ законодательныя установленія вовсе не участвуютъ. Высказывается противъ толкованія, выдвинутаго г. Лазаревскимъ, и г. Захаровъ:

„Н. И. Лазаревскій почему то желаетъ видѣть, на основаніи ст. 7 Осн. Зак., гласящей объ осуществленіи Государемъ Императоромъ законодательной власти въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, что утвержденіе Государемъ законопроекта, принятаго Думою одного состава, становится уже невозможнымъ послѣ того, какъ избрана новая Дума, основывая этотъ взглядъ на практикѣ Пруссіи. Едва ли можно сдѣлать такой выводъ при отсутствіи положительнаго на этотъ счетъ велѣнія Основныхъ Законовъ; что-же касается до словъ: „единеніе съ Совѣтомъ и Думой", на основаніи которыхъ Лазаревскій дѣлаетъ предположеніе, что единеніе существуетъ между Монархомъ и наличнымъ составомъ палатъ, послѣ роспуска которыхъ оно падаетъ, а тѣмъ самымъ и разработанный ими законопроектъ не можетъ получить санкціи Верховной Власти, то подъ этими словами нужно понимать, что ими опредѣляется лишь формальная сторона обсужденія законопроекта обоими законодательными органами *безъ всякаго указанія на внутренній ихъ составъ*" [1]).

Именно въ выше изъясненномъ смыслѣ понимается право санкціи многими изслѣдователями и дореформеннаго, и пореформеннаго строя. Проф. Градовскій: „Признавая, что Верховная Власть есть источникъ писаннаго права, мы должны, однако, опредѣлить, въ какой степени законодательныя функціи должны быть исключительнымъ достояніемъ этой власти? Наше законодательство, въ 51 ст. Осн. Зак., указываетъ собственно на одинъ моментъ въ порядкѣ изданія законовъ,

---

[1]) Захаровъ, Система.., стр. 201.

который долженъ быть исключительнымъ аттрибутомъ Самодержавной Власти. Именно мы читаемъ, что „никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Верховной Власти“. Но утвержденіе *(санкція) закона есть послѣдній изъ моментовъ, на которые распадается процессъ составленія закона, хотя этотъ моментъ есть важнѣйшій* съ юридической точки зрѣнія, ибо санкція Монарха сообщаетъ закону обязательную силу. Слѣдовательно, въ прочихъ моментахъ законодательной дѣятельности возможно участіе другихъ установленій. Это участіе признается и нашимъ законодательствомъ“ [1]).

Проф. Алексѣевъ: „Въ правѣ санкціи законовъ мы имѣемъ наиболѣе надежный признакъ для опредѣленія, *кому* въ государствѣ принадлежитъ *верховная законодательная власть*“ [2]).

Н. А. Захаровъ: „Ст. 1 Учрежденія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта опредѣляетъ Совѣтъ и Думу, какъ учрежденія, обсуждающія законодательныя предположенія, восходящія къ Верховной Власти. *Это восхожденіе проектовъ, вмѣстѣ съ утвержденіемъ, обращающимъ ихъ въ законъ*, а не отклоненіе, которое есть равное право каждой части законодательной власти, и есть доминирующее положеніе Верховной Власти, въ области законодательства. Каждая изъ частей законодательной власти, даже министерство, можетъ создать законопроектъ, каждая имѣетъ отрицательное право его отвергнуть, и оставить лишь неоконченнымъ проектомъ, но *сдѣлать его обязательнымъ для государства можетъ лишь одинъ* Монархъ, въ силу своей личной свободной власти, которая не является ни выразителемъ, ни представителемъ иной воли, кромѣ своей собственной“ [3]). „Въ исключительномъ правѣ Верховной Власти въ области законодательной, въ отклоненіи и утвержденіи законопроекта, основанномъ на рѣшеніи свободной воли,— дать ли проекту силу обязательнаго велѣнія, или оставить

---

[1]) Градовскій, Начала..., т. I, стр. 18.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 119.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 197-198.

его мертвой буквой, является *самый существенный и рѣшительный моментъ жизни закона—его рожденіе*" [1]).

Право санкціи принадлежитъ во всѣхъ государствахъ главамъ ихъ. Значеніе его въ государствахъ, гдѣ строй покоится на монархическомъ принципѣ, оцѣнивается такъ-же, *какъ и въ русскомъ правѣ*. Вотъ какимъ образомъ, по мнѣнію проф. Алексѣева [2]), формулируются воззрѣнія на сей счетъ нѣмецкихъ приверженцевъ теоріи монархической государственности:

„Въ каждомъ законѣ нужно различать двѣ составныя части, во-первыхъ, формулированное въ законѣ юридическое правило, во-вторыхъ, надѣленіе этого правила обязательной силой, другими словами, содержаніе закона и предписаніе закона... Нельзя дать научное обоснованіе ученію о законодательствѣ, если усматривать сущность закона въ опредѣленіи юридической нормы. Опредѣленіе и формулированіе содержанія закона является, несомнѣнно, государственнымъ актомъ и составляетъ притомъ очень важную государственную задачу; однако, *специфическое дѣйствіе государственной власти*, заключающееся въ господствѣ, проявляется не въ опредѣленіи содержанія закона, а въ санкціи закона, *въ надѣленіи юридической нормы обязательной силой*, внѣшнимъ авторитетомъ... Этотъ-же актъ въ конституціонной монархіи исходитъ отъ монарха. Онъ, какъ единственный носитель единой и нераздѣльной государственной власти, одинъ можетъ издать государственный законъ, т. е. предписать, чтобы государственный приказъ былъ соблюдаемъ".

Въ своей болѣе ранней работѣ проф. Алексѣевъ говорилъ еще слѣдующее: „Въ нѣмецкой конституціонной монархіи органами законодательной дѣятельности являются король и народное представительство, *верховная-же законодательная власть принадлежитъ одному королю, ибо только отъ него исходитъ санкція законовъ*, т. е., только онъ можетъ вооружить извѣстную норму обязательной силой. Онъ связанъ участіемъ палатъ только при обсужденіи закона, т. е, содержаніе юридической нормы опредѣляется королемъ со-

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 199.

[2]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 88—89.

вмѣстно съ палатами. Но такая юридическая норма, когда она и была принята палатами, еще не есть законъ, ибо ей не достаетъ повелѣнія, которое предписываетъ эту норму и дѣлаетъ ее обязательнымъ правиломъ. Это-же повелѣніе исходитъ не отъ палатъ, а отъ короля, и только въ этомъ повелѣніи и проявляется верховная власть, которой одной принадлежитъ право повелѣвать и принуждать" [1]).

Принятію законопроектовъ со стороны палатъ пытаются, однако, нынѣ придать значеніе, равное санкціи ихъ со стороны главы государства. Вотъ, напр., воззрѣніе на сей предметъ проф. Алексѣева: „Парламентъ не только имѣетъ право законодательной инициативы и право обсужденія законовъ, онъ имѣетъ и право утвержденія законовъ. Это утвержденіе выражается въ той резолюціи, которой онъ принимаетъ обсужденный имъ законодательный проектъ. Эта резолюція не есть опредѣленіе содержанія закона, а постановленіе, которымъ парламентъ выражаетъ свою волю, которымъ *онъ повелѣваетъ, чтобы данный законодательный проектъ сталъ закономъ*, другими словами, чтобы содержащаяся въ немъ юридическая норма стала обязательной. Это утвержденіе парламентомъ законодательнаго проекта ничѣмъ по существу своему и по своимъ послѣдствіямъ не отличается отъ санкціи монарха. Какъ законодательный проектъ не можетъ получить силу закона безъ санкціи монарха, такъ онъ и не можетъ стать закономъ безъ утвержденія его парламентомъ. Предписаніе закона заключено не только въ санкціи королемъ закона, но и въ утвержденіи закона парламентомъ. И то и другое является приказомъ власти, и въ томъ и въ другомъ проявляется государственный imperium, и тотъ и другой, поэтому, въ юридическомъ отношеніи безусловно равноцѣнны" [2]).

Согласиться съ этимъ ученіемъ совершенно невозможно. Въ дѣйствительности, ни одинъ парламентъ, не стоящій выше главы государства, своимъ одобреніемъ проекта закона никогда не притязалъ повелѣвать, чтобы проектъ сталъ закономъ, такъ какъ послѣднее обстоятельство всецѣло за-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 119.

[2]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 90—91.

виситъ отъ свободнаго рѣшенія главы государства, *повелѣвать* которымъ *палаты не имѣютъ права.* Совершенно непонятно, далѣе, какимъ образомъ проф. Алексѣевъ находитъ возможность утверждать, что по существу своему и по своимъ послѣдствіямъ одобреніе проекта палатою не отличается отъ санкціи монарха. *По существу* одобреніе есть окончательное принятіе текста законопроекта со стороны законодательнаго установленія и только, тогда какъ санкція есть повелѣніе, чтобы проектъ сталъ закономъ. Далѣе, *послѣдствіемъ* одобренія законопроекта со стороны палаты является лишь дальнѣйшее движеніе его въ законодательномъ порядкѣ, resp., восхожденіе его на санкцію главы государства. Послѣдствіемъ санкціи является обращеніе проекта въ законъ. Если ужъ уподоблять чему либо одобреніе проекта законодательнымъ учрежденіемъ, то лишь одобренію проекта главою государства передъ внесеніемъ его въ палаты, конечно гдѣ подобное одобреніе существуетъ. Наконецъ, *внѣшняя форма*, съ одной стороны, одобренія проекта закона законодательными установленіями, а съ другой, утвержденія проекта Государемъ Императоромъ, показываетъ, что это, по существу, два разные акта. Санкція выражается словами „Быть по сему", собственноручно Государемъ Императоромъ начертанными, и его собственноручной-же подписью, а одобреніе законопроекта палатами словами „принятъ".

Ближе къ дѣйствительности слѣдующее ученіе г. Паліенко, впрочемъ, формулированное имъ до изданія новыхъ Основныхъ Законовъ: „Монархъ есть органъ государства, осуществляющій и законодательную власть государства; но въ осуществленіи этой законодательной власти онъ необходимо связанъ соучастіемъ другаго органа, народнаго представительства, который необходимо участвуетъ *не только въ установленіи содержанія закона,* но принимая законопроектъ, даетъ тѣмъ самымъ *свое согласіе на утвержденіе и промульгацію его монархомъ,* т. е., на изданіе закона. Разъ всѣ эти моменты, предшествующіе санкціонированію закона монархомъ, имѣютъ для него такое юридическое значеніе, что не зависятъ отъ его личной воли (обойти эти моменты при изданіи закона монархъ никоимъ образомъ юридически не

можетъ), то нельзя сводить всю законодательную власть въ конституціонномъ государствѣ къ послѣднему формальному моменту въ процессѣ законодательства—санкціи монарха, объявлять монарха исключительнымъ носителемъ власти и такимъ образомъ уничтожать всякое различіе между абсолютной и конституціонной монархіей. Тѣмъ болѣе нельзя, что субъектомъ законодательной власти, какъ и всей государственной власти, является, какъ утверждаютъ и сами германскіе ученые, собственно не монархъ, а само государство“ [1]).

Однако и съ этимъ ученіемъ вполнѣ согласиться нельзя. Законодательныя установленія вовсе *не занимаются установленіемъ какихъ либо условій монарху.* Порядокъ изданія законовъ данъ уже въ правѣ соотвѣтствующаго государства. Въ немъ указаны и всѣ условія изданія законовъ. Обязанность законодательныхъ установленій окончательно устанавливать проекты новыхъ законовъ и только. По русскому праву имъ, несомнѣнно, предоставлена извѣстная степень власти, но эта степень власти состоитъ лишь въ участіи въ законодательной дѣятельности Государя Императора.

---

1) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 326.

ГЛАВА XVIII.

Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшие указы.

Содержаніе. — Разныя выраженія для обозначенія верховнаго управленія. — Высочайшія повелѣнія. — Высочайшіе указы. — Законосовѣщательныя установленія. — Основныя подраздѣленія Высочайшихъ указовъ: по источникамъ, по формѣ, по предметамъ, по юридической природѣ. — Указы по статьѣ 87. — Ихъ значеніе. — Условія примѣненія. — Другіе, предусмотрѣнные закономъ, случаи чрезвычайныхъ указовъ.

Въ статьяхъ Основныхъ Законовъ, посвященныхъ верховному управленію, для обозначенія формы, въ которой въ разныхъ отношеніяхъ дѣйствуетъ Государь Императоръ, употребляются *разныя выраженія*. Въ статьяхъ 11 и 24 говорится, что Государь Императоръ „въ порядкѣ верховнаго управленія" издаетъ „указы и повелѣнія". Въ статьяхъ 20 и 24—, что Онъ „непосредственно" издаетъ „указы и повелѣнія". Въ статьѣ 14—, что Государь Императоръ издаетъ „указы и повелѣнія", а въ статьѣ 119—„указы". Въ статьяхъ 18, 117 и 118—, что Государь Императоръ дѣйствуетъ „въ порядкѣ верховнаго управленія". Въ статьѣ 19—, что Онъ дѣйствуетъ „непосредственно". Наконецъ, въ статьяхъ 12, 13, 15, 16, 17, 19 (въ первой ея части), 21, 22, 23 просто перечисляются полномочія Государя Императора въ области разныхъ отношеній государственной и народной жизни безъ указанія, что Онъ дѣйствуетъ въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно, а равно безъ наименованія исходящихъ отъ

Него актовъ—Высочайшими указами или, соотвѣтственно, повелѣніями. Причемъ, однако, нерѣдко отмѣчается верховный характеръ дѣятельности Государя Императора.

Всѣ эти способы изложенія отнюдь не указываютъ на различія въ юридическомъ отношеніи между покоющимися на перечисленныхъ статьяхъ правомочіями Государя Императора. Все это, конечно, лишь образцы *законодательнаго языка.* Доказательство, хотя бы, въ томъ, что относительно близкихъ и даже тождественныхъ отношеній употребляется то тотъ, то другой способъ выраженія. Положимъ, въ статьяхъ 11 и 21, относящихся къ вопросамъ по существу подобнымъ, если не тождественнымъ, говорится въ первой: „Государь Императоръ, въ *порядкѣ верховнаго управленія*, издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія“, а во второй—просто: „*Имъ-же опредѣляется* также устройство состоящихъ въ вѣдѣніи министра Императорскаго Двора учрежденій и установленій“.

Къ подобному-же заключенію приходитъ и прив.-д. Лазаревскій. Впрочемъ, онъ насчитываетъ лишь 3 способа наименованія велеизъявленій Государя Императора, что, врядъ ли полно. Онъ говоритъ именно слѣдующее: „Во многихъ случаяхъ законъ (Осн. Зак. — ст. 11, 17, 21, 23), говоря о тѣхъ или иныхъ полномочіяхъ Государя, говоритъ просто, что Государь опредѣляетъ, объявляетъ и т. п. то или другое, безъ прибавленія словъ „въ порядкѣ верховнаго управленія“ или „непосредственно“. И полномочія Государя, устанавливаемыя въ этихъ статьяхъ, по существу своему ничѣмъ не отличаются отъ полномочій, установленныхъ въ статьяхъ, гдѣ эти выраженія употреблены. Такимъ образомъ, надо придти къ тому выводу, что эти три способа наименованія актовъ Государя не обозначаютъ трехъ разныхъ по своей юридической природѣ категорій правительственныхъ актовъ. Это не три юридическія категоріи, это *три оборота бюрократическаго стиля*, не имѣющіе никакого юридическаго содержанія“ [1]). Впрочемъ, онъ ошибочно

[1]) Лазаревскій, Лекціи... I, стр. 167—168.

ссылается на статью 11, гдѣ именно употреблены слова: „въ порядкѣ верховнаго управленія".

Одно должно быть съ несомнѣнностью выведено изъ перечисленныхъ статей, а именно, что Государь Императоръ дѣйствуетъ въ области верховнаго управленія не законами, а указами и повелѣніями. Г. Захаровъ отмѣчаетъ то-же самое: „Согласно Основнымъ Законамъ, въ порядкѣ верховнаго управленія Государь Императоръ издаетъ *указы и повелѣнія.* Мы уже выше видѣли, что реформы законодательнаго строя исключили понятія указа и повелѣнія изъ числа законодательныхъ актовъ, и они теперь перешли *въ разрядъ актовъ административныхъ.* Вотъ это, такъ сказать, и есть формы актовъ верховнаго управленія, какъ особаго вида власти, обладающей для своего волеизъявленія и особой спеціальной формой" [1]). Въ этихъ словахъ невѣрно только наименованіе Высочайшихъ указовъ и повелѣній — административными актами. Исполнительный характеръ имѣютъ лишь повелѣнія, и то невсегда.

О повелѣніяхъ упоминается спеціально въ трехъ статьяхъ Основныхъ Законахъ. Въ статьѣ 11 говорится о повелѣніяхъ, издаваемыхъ „въ порядкѣ верховнаго управленія", въ статьѣ 20 о повелѣніяхъ, издаваемыхъ непосредственно, а въ статьѣ 24 о повелѣніяхъ Государя Императора „въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемыхъ". Высочайшій указъ есть, въ объемъ, *верховный источникъ русскаго права,* рядомъ съ закономъ. Повелѣніе, въ общемъ, форма *исполнительныхъ волеизъявленій* Верховной Власти. Отклоненія отъ этого словоупотребленія сравнительно рѣдки. У г. Свѣшникова мы читаемъ:

„Глава государства, какъ глава всѣхъ властей, не только можетъ принимать участіе въ изданіи общихъ нормъ, но въ нашемъ правѣ Онъ непрестанно участвуетъ въ сохраненіи законнаго порядка изданіемъ мѣръ въ обезпеченіе законовъ и въ развитіе ихъ, словомъ, *мѣръ въ порядкѣ административномъ*". [2]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 217.

[2]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, стр. 62.

Рѣчь спеціально о повелѣніяхъ была выше [1]). Тамъ было установлено, что обыкновенно такъ называются *правила исполнительнаго значенія*, которыя могутъ опредѣлять подробности предметовъ законодательства, при чемъ послѣднее выраженіе надо понимать, конечно, въ смыслѣ матеріальномъ. Повелѣнія является обычно Высочайше утвержденными докладами министровъ. Не возвращаясь уже къ этому вопросу, мы должны лишь сказать, что иногда названіе Высочайшихъ повелѣній примѣняется для обозначенія всѣхъ вообще волеизъявленій Монарха, а въ томъ числѣ и правообразующихъ, но эти неправильности или колебанія юридическаго языка не могутъ подорвать значенія обычнаго употребленія данныхъ терминовъ [2]). Во всякомъ случаѣ, попытки толковать ихъ иначе нельзя признать удачными. Къ числу таковыхъ относится, положимъ, толкованіе г. Захарова. Онъ говоритъ именно слѣдующее:

Чтобы опредѣлить характеръ указовъ и отличіе ихъ „отъ закона вообще, мы можемъ воспользоваться вѣчно юными опредѣленіями Сперанскаго. „Всякое повелѣніе Верховной Власти", говоритъ онъ, „должно быть исполняемо, какъ законъ. Но *повелѣніе отъ закона различается* тѣмъ существенно, что предметъ перваго есть особенный, *отдѣльный какой либо случай*, а предметъ втораго есть *постановленіе общаго правила*, по коему надлежитъ поступать во всѣхъ случаяхъ одного и того-же рода. Повелѣніе указуетъ, какъ поступать въ извѣстномъ и опредѣленномъ дѣлѣ, а законъ есть правило, какъ поступать всегда въ дѣлахъ сего рода" [3]).

Изъ предыдущаго ясно, что законъ въ его формальномъ пониманіи не только устанавливаетъ общія правила,

---

[1]) См. выше, глава V: „Власть административная", стр. 87—92.

[2]) Въ силу Высочайше утвержденнаго 6 іюня 1905 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта, статья 80 Основныхъ Законовъ должна была быть дополненной особымъ примѣчаніемъ слѣдующаго содержанія: „Примѣчаніе 1. Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ верховнаго управленія могутъ быть излагаемы также въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія, рескриптовъ и приказовъ". Такимъ образомъ *для Высочайшихъ повелѣній* были указаны *особыя формы*. Это примѣчаніе въ новые Основные Законы не вошло.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 260—261.

но и принимаетъ на себя нерѣдко рѣшеніе отдѣльныхъ крупныхъ дѣлъ текущаго, такъ сказать, управленія государствомъ; вспомнимъ административныя функціи законодательной власти. Въ то-же самое время Высочайшія повелѣнія могутъ содержать въ себѣ *цѣлые кодексы правилъ общаго значенія.* Словомъ, ученіе гр. Сперанскаго совершенно не отвѣчаетъ современному положенію вещей. Наше вниманіе въ настоящее время долженъ занять Высочайшій указъ правообразующаго значенія.

Правообразованіе, въ силу старыхъ Основныхъ Законовъ, входило всецѣло въ составъ верховнаго управленія, какъ главное его проявленіе. Въ 1905—1906 годахъ *часть правообразующей дѣятельности была выдѣлена изъ состава верховнаго управленія* и получила особое устройство и названіе дѣятельности законодательной, законодательства въ спеціальномъ, или формальномъ смыслѣ слова, причемъ къ законодательству были отнесены и нѣкоторые предметы администраціи. *Высочайшій указъ есть государственный актъ, непосредственно и нераздѣльно принимаемый Государемъ Императоромъ* и имѣющій обыкновенно правообразующее значеніе, хотя на практикѣ въ немъ могутъ найти себѣ выраженіе и исполнительныя дѣйствія, а въ томъ числѣ и судебныя. Мы имѣемъ здѣсь въ виду спеціально указы правообразующаго значенія. По удачному замѣчанію гр. Витте, указы, это—такіе Высочайшіе акты, которые по нашей терминологіи приближаются и часто отождествляются съ понятіемъ закона" [1]). Причемъ иногда Высочайшіе указы называются граматами и манифестами [2]).

Какъ отмѣчаетъ проф. Вязигинъ, для „указовъ и повеленій Государя Императора, подлежащихъ къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующихъ ко внесенію въ Полное Собраніе или Сводъ Законовъ, немедленно по утвержденіи оныхъ Императорскимъ Величествомъ, установленъ *особый порядокъ движенія* въ ст. 169 Учр. Мин." [3]).

---

[1]) Гр. Витте. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1359.

[2]) См. выше Глава XV. „Два пути правообразованія", стр. 268.

[3]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3127.

Указанная имъ статья гласитъ: „Всѣ указы и повелѣнія Государя Императора, принадлежащіе къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующіе ко внесенію въ Полное Собраніе или Сводъ Законовъ, немедленно, по утвержденіи оныхъ Императорскимъ Величествомъ и надлежащемъ, кому слѣдуетъ, объявленіи, должны быть доставляемы въ Государственную Канцелярію за надлежащимъ подписаніемъ"[1]. Къ ней примыкаетъ *рядъ другихъ статей* Свода Законовъ, во всѣхъ подробностяхъ регулирующихъ прохожденіе указовъ и повелѣній Государя Императора. Въ этой своей верховной дѣятельности Монархъ опирается на содѣйствіе особыхъ государственныхъ органовъ.

Законосовѣщательными установленіями при Государѣ Императорѣ состоятъ: Совѣтъ Министровъ — по дѣламъ управленія вообще, Опекунскій Совѣтъ — по дѣламъ вѣдомства Императрицы Маріи, Военный Совѣтъ — по военному управленію, Адмиралтействъ-Совѣтъ по военно-морскому, Совѣтъ Государственной Обороны — по дѣламъ военной и морской политики, Комитетъ Финансовъ — государственнаго хозяйства, государственнаго кредита и денежнаго обращенія, и другія.

„На Совѣтъ Министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ *законодательства*, такъ и высшаго государственнаго *управленія*"[2]. Причемъ „отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости изданія новаго закона или объ измѣненіи, дополненіи, пріостановленіи дѣйствія и отмѣнѣ прежняго"[3].

Далѣе, „Комитетъ Финансовъ есть высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ *государ-*

[1]) Учрежденія Министерствъ, ст. 169.

[2]) Учрежденіе Совѣта Министровъ, ст. 1.

[3]) Учрежденія Министерствъ, ст. 160.

ственнаго кредита и финансовой политики"[1]). „На Комитетъ возлагается: 1) соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ законовъ для покрытія расходовъ, Высочайше утвержденныхъ въ установленномъ въ законѣ порядкѣ; 2) обсужденіе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія и 3) предварительное съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ" [2]).

Далѣе, относительно Совѣта Государственной Обороны постановляется: „Въ видахъ обезпеченія соотвѣтственнаго государственнымъ потребностямъ и средствамъ развитія вооруженныхъ силъ Имперіи, объединенія дѣятельности высшаго военнаго и морского управленія и согласованія ея съ дѣятельностью другихъ правительственныхъ учрежденій, по вопросамъ, относящимся къ *безопасности государства* учреждается Совѣтъ Государственной Обороны".[3]).

Слѣдуетъ также упомянуть о значеніи департаментовъ и особыхъ присутствій Государственнаго Совѣта, какъ установленій законосовѣщательныхъ. Здѣсь я напомню одно изъ приведенныхъ уже выше замѣчаній проф. Пихно. Онъ говоритъ именно [4]): „Если обратиться къ Учрежденію Государственнаго Совѣта, то въ немъ точно также департаментамъ Совѣта и особымъ присутствіямъ принадлежитъ разсмотрѣніе цѣлаго ряда дѣлъ, имѣющихъ *близкое соприкосновеніе съ дѣлами законодательными*, причемъ одни изъ этихъ дѣлъ разрѣшаются въ департаментахъ и совершенно подобныя-же дѣла разрѣшаются въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Такой именно случай имѣетъ мѣсто по отношенію къ дѣ-

---

1) Учрежденіе Комитета Финансовъ, ст. 1.

2) Учрежденіе Комитета Финансова, ст. 3.

3) Положеніе о Совѣтѣ Государственной Обороны, ст. 1.

4) См. выше, глава XV. „Два пути правообразованія", стр. 289.

ламъ о сооруженіи желѣзныхъ дорогъ. Желѣзныя дороги, строющіяся на средства и распоряженіемъ казны, разрѣшаются въ общемъ законодательномъ порядкѣ, а дороги, сооружаемыя безъ участія средствъ казны, разрѣшаются Вторымъ Департаментомъ Государственнаго Совѣта".

Удержаніе за этими установленіями въ извѣстной степени значенія законосовѣщательныхъ органовъ отмѣчается и другими лицами. Такъ, проф. Шалландъ, разсмотрѣвъ порядокъ утвержденіе законовъ, засимъ добавляетъ. „Нѣсколько иначе постановляется Высочайшее утвержденіе на рѣшеніяхъ, исходящихъ отъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, сохранившихъ до извѣстной степени и въ настоящее время свою компетенцію изданія, такъ называемыхъ, *частныхъ законовъ*. Положенія департаментовъ представляются непосредственно на Высочайшее благоусмотрѣніе въ моморіяхъ, подписанныхъ предсѣдателями подлежащихъ департаментовъ и скрѣпленныхъ государственнымъ секретаремъ. Самое-же исполненіе по дѣламъ департаментовъ совершается либо Именными указами, либо объявляемыми предсѣдателями департаментовъ Высочайшими повелѣніями (ст. 82—84 учр. Г. С.)" [1]).

Высочайшій указъ можетъ выступать въ двухъ видахъ: или какъ *указъ въ силу общаго, принадлежащаго* Государю Императору, *полномочія* на управленіе государствомъ, или какъ одинъ изъ *особо перечисленныхъ въ законахъ указовъ*. Причемъ къ послѣдней категоріи относятся и тѣ случаи, когда отмѣчается не тотъ или другой Высочайшій указъ, а лишь особый предметъ верховнаго управленія. Указанія на существованіе двухъ, такъ сказать, порядковъ проявленія Императорской Власти въ формѣ Высочайшихъ указовъ дѣлались уже нѣкоторыми лицами. Цитируемъ мнѣніе одного изъ выдающихъ юристовъ 3 Государственной Думы Л. В. Половцова:

„Вопросъ о господствѣ у насъ Самодержавной Власти не подлежитъ никакому сомнѣнію. По ближайшемъ знакомствѣ съ закономи не подлежитъ, конечно, никакому сомнѣнію, что у насъ господствуютъ и представи-

---

[1]) Л. Шалландъ, Русское Государственное право, стр. 251,

тельныя учрежденія, а потому наше заявленіе, что строй нашъ долженъ именоваться самодержавно—представительнымъ, является, съ нашей точки зрѣнія, доказаннымъ на основаніи существующихъ законовъ. Но какъ-же понимать, могутъ спросить насъ, существованіе самодержавія и одновременно законодательной власти представительныхъ учрежденій? „Съ нашей точки зрѣнія, представляется это совершенно яснымъ: Самодержавная Власть, никогда, ни въ какомъ актѣ не отказываясь отъ самодержавныхъ правъ, установила нормальный порядокъ, при которомъ *всѣ законы должны обсуждаться предварительно въ Государственной Думѣ и въ Государственномъ Совѣтѣ* и затѣмъ представляться на Высочайшее усмотрѣніе. Но это—нормальный порядокъ; одновременно съ этимъ Самодержавная Власть оговорила, что *цѣлый рядъ дѣлъ подлежитъ непосредственному разрѣшенію Самодержавной Власти*, а именно, дѣла по управленію церковью, дѣла военныя и морскія, заключеніе трактатовъ съ иными государствами, но, сверхъ того, мы утверждаемъ, что Самодержавная Власть сохранила за собою *иныя верховныя самодержавныя права* и мы говоримъ это не теоретически, мы исходимъ изъ наблюденія надъ жизнью. Г.г., вѣдь, только силою Самодержавной Власти можетъ быть объяснено такое явленіе, какъ манифестъ 3 іюня“ [1]).

Надо, впрочемъ, отмѣтить, что указаніе на два, такъ сказать, порядка Высочайшихъ указовъ дѣлалось еще такимъ виднымъ изслѣдователемъ дореформеннаго права, какъ проф. Коркуновъ: „По основанію различаютъ указы и распоряженія, основанные на *общемъ уполномочіи правительства управлять государствомъ* и основанные *на спеціальномъ уполномочіи* на данный актъ законодательной власти“ [2]). Остановимся сначала на послѣднихъ. Большинство изслѣдователей, какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго, знаетъ лишь особо перечисленные въ законахъ Высочайшіе указы.

---

[1]) Половцовъ, Засѣданіе Государственной Думы 31 III 1910 г Отчетъ, стр. 2496.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 225.

Первый вопросъ, который возникаетъ относительно особо въ Основныхъ Законахъ перечисленныхъ указовъ, состоитъ въ слѣдующемъ: Означаютъ ли, въ юридическомъ отношеніи, выраженія: *„указы въ порядкѣ верховнаго управленія“* [1]) и *„указы, издаваемые* Государемъ Императоромъ *непосредственно“* [2]), одно и то-же, или это различныя понятія? Вопросъ этотъ много разъ разсматривался разными лицами и долженъ быть рѣшенъ, какъ намъ кажется, въ первомъ смыслѣ.

Дѣйствительно, статья 10 Основныхъ Законовъ говоритъ: „Въ управленіи верховномъ, власть Его,—т. е., Государя Императора,—дѣйствуетъ непосредственно“. Поэтому указы, издаваемые въ порядкѣ верховнаго управленія, несомнѣнно, являются непосредственно изданными. Но всѣ ли указы, изданные непосредственно, должны считаться изданными и въ порядкѣ верховнаго управленія? *Повидимому всѣ*, такъ какъ управленіе верховное обнимаетъ собой всю область непосредственной дѣятельности Государя Императора, за исключеніемъ законодательства. Но въ области законодательства въ формальномъ значеніи слова Государь Императоръ дѣйствуетъ не указами, а законами.

Попытка классифицировать указы на этомъ основаніи, т. е., раздѣлить ихъ на двѣ группы: 1) указы въ порядкѣ верховнаго управленія и 2) указы, непосредственно издаваемые, должна была бы привести къ *неразрѣшимымъ затрудненіямъ*. Такъ, по остроумному замѣчанію привать-доцента Лазаревскаго, „къ какой категоріи указовъ слѣдовало бы отнести такой указъ, который устанавливалъ бы ограниченіе служащихъ относительно полученія орденовъ“ [3])? Дѣйствительно, статья 18 относитъ дѣла объ ограниченіяхъ служащихъ къ порядку верховнаго управленія, а статья 19 гласитъ, что порядокъ полученія орденовъ опредѣляется Государемъ Императоромъ непосредственно... Отрицаютъ различіе между тѣми и другими указами другія лица, даже изъ

---

[1]) Статьи Основныхъ Законовъ 11, 24.

[2]) Статьи Основныхъ Законовъ 20, 24.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 167.

числа тѣхъ, которыя сначала пытались открыть какое либо различіе между указами того и другаго наименованія. Такъ, г. Магазинеръ говоритъ слѣдующее:

„При перечисленіи актовъ, издаваемыхъ *въ порядкѣ верховнаго управленія*, Монархъ характеризуется, какъ органъ, осуществляющій публично-правовыя *функціи*, которыя суть Его *обязанности*; въ упоминаніи объ актахъ, *непосредственно* издаваемыхъ, оттѣняется, главнымъ образомъ, *прерогатива* Монарха, функціи котораго здѣсь являются правомочіями въ большей степени, чѣмъ правообязанностями: въ одномъ случаѣ, въ актахъ Монарха, подчеркиваются функціи органа; въ другомъ рѣзче выраженъ моментъ прерогативы короны, устраняющей правовое давленіе на волю Монарха. Такъ, въ осуществленіе монархической прерогативы, Государемъ „непосредственно опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій“ (ст. 19); онъ-же „издаетъ непосредственно указы и повелѣнія, какъ въ отношеній имуществъ, личную Его собственность составляющихъ, такъ равно въ отношеніи имуществъ, именуемыхъ Государевыми, кои, всегда принадлежа царствующему Императору, не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія. Какъ тѣ, такъ и другія имущества не подчиняются платежу налоговъ и сборовъ“ (ст. 20). Различіе между обоими видами имуществъ должно быть понято въ томъ смыслѣ, что первыя, принадлежа данному Государю на правѣ собственности, неразрывно связаны съ Его личностью, независимо отъ Его отношенія къ трону; вторыя, въ отношеніи которыхъ данный Государь имѣетъ права владѣнія и пользованія, неразрывно связаны не съ опредѣленной индивидуальностью, а съ отвлеченнымъ лицомъ, „царствующимъ Императоромъ“, кто бы имъ ни являлся. Относительно обоихъ видовъ этихъ имуществъ Монарху принадлежитъ прерогатива управлять ими по своему усмотрѣнію“ [1]).

„Трудно отрицать серьезное *политическое значеніе* этого различія. Но имѣетъ ли оно такое-же *юридическое значеніе*, влечетъ ли оно за собою какія нибудь различія въ юриди-

---

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 46.

ческой силѣ нормъ, изданныхъ въ каждомъ изъ этихъ порядковъ? На эти вопросы приходится отвѣтить отрицательно. Напрасно мы стали бы искать этихъ различій: самъ законъ не только не даетъ основаній для установленія этихъ различій, но, что неожиданнѣе всего—употребляя различные термины, въ то-же время колеблется признать самое различіе между ними и борется между двумя противорѣчивыми отвѣтами на постановленный вопросъ. Такъ, въ ст. 24 Осн. Зак. изучаемые термины сопоставляются, какъ различные: „Указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые, скрѣпляются“..., что даетъ основаніе признать ихъ различными. Напротивъ, ст. 10 Осн. Зак. сливаетъ оба термина воедино: „Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно“..., что даетъ основаніе считать оба термина тождественными. Но если самъ законъ не только *не устанавливаетъ никакихъ признаковъ различія между терминами*, но и колеблется признать самую наличность этого различія, то какъ искать его юридическихъ основаній и послѣдствій“ [1]).

Къ этой самокритикѣ г. Магазинера можно еще добавить, что въ публичномъ правѣ *обязанности являются правами*, и наоборотъ, права – обязанностями. Поэтому все то, что юридически возложено на Монарха, являются и прерогативой Его... Прив.-д. Лазаревскій въ началѣ своего анализа соотвѣтствующихъ статей также устанавливаетъ два понятія указовъ: „*Къ понятію указовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія*, весьма близко другое понятіе тоже встрѣчающееся въ законодательныхъ актахъ послѣдняго времени,—*это понятіе „указовъ, непосредственно“* издаваемыхъ Государемъ. Ст. 24 Осн. Зак. гласитъ: „Указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые“.

„Тутъ передъ „или“ запятой нѣтъ. По правиламъ русской грамматики „или“ раздѣлительное запятой передъ собою не имѣетъ; передъ „или“ въ смыслѣ „то-есть“ запятая ставится; такимъ образомъ, эту статью, по имѣющимся въ

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 47.

ней знакамъ препинанія, необходимо толковать въ томъ смыслѣ, что указы въ порядкѣ верховнаго управленія противополагаются указамъ, непосредственно Государемъ издаваемымъ. Ср. ст. 19 п. 1, 48, 181 и п. 7 прил. къ ст. 318 Учр. Пр. Сената, тоже основанныя, какъ и ст. 24 Осн. Зак., изд. 1906 г., на ст. 26 Осн. Зак. 23 апр. 1906 г.[1]). Тутъ эти два вида указовъ противополагаются. Затѣмъ, не лишено значенія и то обстоятельство, что нѣкоторыя статьи Осн. Зак. (напр. 11, 18 и др. говорятъ о повелѣніяхъ и указахъ, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія, другія-же статьи, напр., 19 или 20, говорятъ объ указахъ, непосредственно издаваемыхъ Государемъ. Какъ будто *какое то различіе* тутъ проводится"[2]).

Но засимъ онъ отъ этого словоупотребленія отказывается, именно, въ виду слѣдующихъ соображеній: „Ни въ одной статьѣ закона ни малѣйшаго различія этихъ двухъ категорій указовъ *не установлено.* Указы, изданные въ порядкѣ верховнаго управленія, и указы, изданные Государемъ непосредственно, ничѣмъ другъ отъ друга не отличаются ни по своей формѣ, ни по своей силѣ, ни по своей юридической природѣ. И несомнѣнно, надо отдать преимущество ст. 10 Осн. Зак., которая отождествляетъ эти виды указовъ"[3]).

Въ этомъ разсужденіи *невѣрна* только *ссылка*, что въ статьѣ 18 упоминается объ указахъ и повелѣніяхъ, а въ статьѣ 19 объ указахъ. Въ статьѣ 18 говорится: „Государь Императора въ порядкѣ верховнаго управленія устанавливаетъ", безъ употребленія выраженія „указъ". Также въ статьѣ 19 просто говорится, что Государемъ Императоромъ непосредственно опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ и пр.

Однако имѣются лица, которыя усматриваютъ различіе между указами въ порядкѣ верховнаго управленія и указами, непосредственно издаваемыми Государемъ Императоромъ. Баронъ Нольде полагаетъ, что для разграни-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 167.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 166—167.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 167.

ченія обѣихъ категорій законъ обращается къ матеріальнымъ признакамъ[1]), но развитія этого положенія не даетъ. Прив.-доц. Устиновъ думаетъ, что порядокъ верховнаго управленія „предполагаетъ *предварительное разсмотрѣніе указа въ одномъ изъ органовъ верховнаго управленія*, какъ то: въ Совѣтѣ Министровъ, въ Совѣтѣ Государственной Обороны, въ Министерствѣ Императорскаго Двора и т. д.“[2]). Послѣдняя точка зрѣнія болѣе подробно развивается г. Захаровымъ:

„Основные Законы говорятъ объ указахъ и повелѣніяхъ, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія и Государемъ Императоромъ непосредственно. Эти два рода актовъ нельзя смѣшивать между собой, и грамматическое толкованіе ст. 24 Основныхъ Законовъ, говорящей о скрѣпѣ и обнародованіи указовъ и повелѣній Государя въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемыхъ, при отсутствіи запятой передъ словомъ „или“, указываетъ на различіе этихъ двухъ родовъ указовъ и повелѣній“[3]). „Въ качествѣ высшей государственной власти, Власть Самодержавная имѣетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ опредѣленный кругъ своего примѣненія, излагая свои велѣнія непосредственно. Назвать вообще всѣ эти акты актами верховнаго управленія нельзя, съ одной стороны, потому, что въ нѣкоторыхъ вопросахъ прямо указывается, что тутъ дѣйствуетъ Власть Самодержавная, а, съ другой, изданіе ихъ совершается *помимо указанныхъ нами выше органовъ верховнаго управленія*“[4]).

„Основные Законы не опредѣляютъ порядка изданія актовъ верховнаго управленія, но ст. 174 (Учр. Мин., прод. 1906 г.) указываетъ, что актъ верховнаго управленія *есть актъ, обсуждаемый министрами и спеціальными органами* и затѣмъ представляемый на Высочайшее утвержденіе. Эта формальная сторона акта показываетъ, что актъ верховнаго управленія отличенъ отъ акта, изданнаго Государемъ Императоромъ непосредственно“[5]).

[1]) Бар. Нольде, Очерки..., стр. 53.

[2]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 11.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 218.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 305—306.

[5]) Захаровъ, Система..., стр. 218.

„Обязательность этого положенія въ Основныхъ Законахъ не указана, но существованіе, съ одной стороны, органовъ верховнаго управленія, не подчиненныхъ Сенату (ст. 1 Учр. Прав. Сен.), а съ другой стороны, различіе, устанавливаемое ст. 24 Осн. Зак. между указами и повелѣніями, Государемъ Императоромъ издаваемыми: „Имъ непосредственно" или „въ порядкѣ верховнаго управленія" указываетъ на участіе въ этихъ вопросахъ извѣстныхъ органовъ. И фактически мы видимъ, что *акты верховнаго управленія*, даже въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ нѣтъ яснаго указанія закона, издаются *по совѣту подлежащихъ органовъ*. Напр., ст. 15 Осн. Зак., говорящая, что „Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи", не упоминающая, подобно ст. 3 французскаго закона 1849 г. объ осадномъ положеніи, о соучастіи Совѣта Министровъ, что мы можемъ видѣть изъ соотвѣтствующихъ указовъ Сенату" [1]).

Изъ всѣхъ попытокъ установить формальныя различія между указами, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія, и указами, издаваемыми непосредственно, *теорія г. Захарова представляется наиболѣе обоснованной* и выработанной, но и съ ней согласиться нельзя. Во-первыхъ, власть самодержавная, какъ было уже выяснено [2]), проявляется во всѣхъ актахъ Государя Императора, потому что самодержавнымъ характеромъ отличается вся императорская власть. Во вторыхъ, основнымъ признакомъ верховнаго управленія отнюдь не служитъ прохожденіе государственныхъ актовъ черезъ совѣщательные органы Верховной Власти. Этимъ признакомъ является то, что Государь Императоръ дѣйствуетъ въ немъ непосредственно и нераздѣльно. Только относительно нѣкоторыхъ категорій актовъ верховнаго управленія указывается, что они проходятъ обязательно черезъ органы высшаго государственнаго управленія. Въ третьихъ, совершенно неясно, какія статьи законовъ имѣетъ въ виду г. Захаровъ, утверждая, „что въ нѣкоторыхъ случаяхъ тутъ дѣйствуетъ Власть Самодержавная". Такого выдѣленія ея въ особыя статьи мы не знаемъ.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 265.

[2]) См. выше, глава III. „Стихіи Государственной власти", стр. 33.

Наконецъ, ст. 174 Основныхъ Законовъ отнюдь не опредѣляетъ понятія верховнаго управленія. Она входитъ въ отдѣленіе второе главы второй раздѣла втораго Учрежденій Министерствъ, говорящее „объ отношеніи министровъ къ государственнымъ установленіямъ въ порядкѣ исполнительномъ", а не къ Верховной Власти, и указываетъ порядокъ направленія ими важнѣйшихъ дѣлъ, а именно: „Гдѣ законы и учрежденія недостаточны, или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ Министровъ". Такимъ образомъ, мы должны *отвергнуть какія-либо формальныя различія между Высочайшими указами.* Переходимъ къ различіямъ по предметамъ, которыхъ они касаются.

Разныя лица насчитываютъ *различное число* Высочайшихъ указовъ и отмѣчаютъ различные виды ихъ. Въ основаніе кладется различіе въ содержаніи ихъ. Прив.-д. Лазаревскій всѣ Высочайшіе указы дѣлитъ „на 3 категоріи: а) указы организаціонные и исполнительные, б) остальные указы, издаваемые на основаніи ст. 14—23 Осн. Зак., и в) указы по ст. 87 Осн. Зак"[1]).

Бар. Нольде насчитываетъ бо́льшее число ихъ: „Законъ, въ смыслѣ акта, установленнаго коллективною волею Монарха и палатъ, представляетъ въ Россіи, какъ и въ другихъ конституціонныхъ странахъ, не единственную форму правовыхъ велѣній, порождающихъ обязательныя для органовъ власти и для подданныхъ правила. *На ряду съ законами, такія велѣнія могутъ быть установлены указами.* Указомъ, по дѣйствующему русскому праву, является актъ воли Монарха, констрасигнированный министромъ и распубликованный Сенатомъ и устанавливающій общеобязательныя правила. Изданіе такихъ указовъ поставлено въ совершенно опредѣленныя правовыя границы. Основые Законы точно указываютъ, какія нормы могутъ быть изданы въ указномъ порядкѣ. Три основныхъ категорій указовъ извѣстны русскому государственному праву. Первая и самая важная категорія—*указы въ порядкѣ верховнаго упра-*

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 172.

вленія" [1]). „Эта первая категорія указовъ можетъ быть охарактеризована, какъ категорія такъ наз. „исполнительныхъ" указовъ (Ausführungsverordnungen); здѣсь мы имѣемъ дѣло съ актами власти исполнительной. Вторая категорія указовъ характеризуется инымъ признакомъ: она представляетъ результатъ самостоятельной указной власти Монарха. *Это указы по дѣламъ военнымъ и военно-морскимъ*" [2]). „Здѣсь то принципіальное ограниченіе, которое относится къ исполнительнымъ указамъ—ихъ подчиненность закону—не имѣетъ мѣста. Третья основная категорія указовъ—указы, устанавливающіе *чрезвычайныя мѣры общественной безопасности*". „Юридически эта категорія актовъ высшей государственной полиціи, подобно второй категоріи, есть равнымъ образомъ результатъ самостоятельной указной власти Монарха, но, въ отличіе отъ второй категоріи, объемъ понятія „военное и исключительное положеніе", и слѣдовательно объемъ этой самостоятельной власти устанавливается въ законѣ (ст. 83 Осн. Зак.). Можно было бы, при болѣе детальномъ разсмотрѣніи Основныхъ Законовъ, *установить еще нѣкоторые типы указовъ*, но они представляютъ, сравнительно съ только что указанными, совершенно ничтожное значеніе" [3]).

Наконецъ, многіе изслѣдователи, не употребляя выраженія Высочайшіе указы, говорятъ *объ особомъ, спеціальномъ, чрезвычайномъ или царскомъ законодательствѣ*, въ отличіе отъ общаго или формальнаго, регулированнаго въ статьѣ 86 Основныхъ Законовъ, и о предметахъ его, причемъ большинство имѣетъ въ виду лишь указы военнаго управленія. Такъ, проф. В. В. Ивановскій говоритъ объ „особомъ порядкѣ законодательства" по статьямъ 96 и 97 Основныхъ Законовъ [3]), г. Аваловъ о „сложной сферѣ военнаго (включая и флотское) законодательства" [5]), г. Пальме объ „устроительныхъ правахъ

---

[1]) Нольде, Очерки..., стр. 33.

[2]) Нольде, Очерки..., стр. 33.

[3]) Нольде, Очерки..., стр. 34.

[4]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 402.

[5]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 25.

(Organisationsrecht) Императора“ относительно арміи[1]), проф. Грибовскій объ „области регулированія семейныхъ отношеній и изданія спеціально военныхъ и военно-морскихъ постановленій“, гдѣ Монархъ дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно[2]), наконецъ проф. Пихно указываетъ цѣлый рядъ случаевъ, когда примѣняется особый порядокъ законодательства: ст. ст. 87, 96, 97, 14, 13, 65 и пр. Такимъ образомъ, онъ относитъ къ послѣднему: временные законы, военные и военно-морскіе законы, военно-судебные и военно-морскіе судебные законы, международные договоры, церковные законы и нѣкоторыя дѣла, рѣшаемыя въ департаментахъ и особыхъ присутствіяхъ Государственнаго Совѣта. Замѣчательное ученіе проф. Пихно было приведено нами съ достаточной полнотой раньше[3]).

Всѣ изложенныя ученія имѣютъ въ виду особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе указы. *Указы въ силу общаго полномочія на управленіе государствомъ* большинствомъ цитированныхъ авторовъ прямо *не признаются.* Указы эти составляютъ предметъ особаго разсмотрѣнія въ слѣдующей главѣ. Здѣсь-же отмѣтимъ, что по своему содержанію они могутъ представлять большее разнообразіе, и касаться весьма различныхъ предметовъ, заранѣе указать которые являются невозможнымъ. Но и что касается особо перечисленныхъ въ Основныхъ Законахъ указовъ, то вышеприведенные перечни предметовъ ихъ страдаютъ неполнотой.

Единодушно отмѣчаются указы въ силу статьи 87, засимъ большое вниманіе вызываютъ указы по военному и военно-морскому управленію, а далѣе, идутъ уже указы, отмѣчаемые лишь отдѣльными авторами: указы о Императорской Фамиліи, указы, устанавливающіе ограниченія относительно служащихъ, и т. д. Опредѣленно отнесенные къ верховному управленію предметы были нами подвергнуты выше спеціальному изученію, это—*военное управленіе*, *церковное управленіе*, *внѣшнія сношенія*, *Императорская Фамилія*

---

[1]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 104.

[2]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 60—61.

[3]) См. выше, глава XV. „Два пути правообразованія“, стр. 287 сл.

и Министерство Двора, государственные установленія и служащіе, помилованіе и милости, мѣры безопасности и монета. По этимъ-же дѣламъ могутъ быть сгруппированы и Высочайшіе указы, если мы будемъ имѣть въ виду ихъ содержаніе. Особую категорію должны лишь образовать *чрезвычайные указы* по статьѣ 87 и другимъ, которые также относятся къ числу особо отмѣченныхъ въ нашихъ Основныхъ Законахъ и должны считаться проявленіемъ власти верховнаго управленія, хотя предметомъ ихъ являются дѣла, относимыя обычно къ законодательному порядку. Кромѣ общихъ правилъ, касающихся всѣхъ вообще Высочайшихъ указовъ, указы по статьѣ 87 подверглись еще спеціальной регламентаціи, которая заслуживаетъ того, чтобы быть особо разсмотрѣнной. Но прежде, чѣмъ заняться ими, сдѣлаемъ нѣсколько замѣчаній о попыткахъ установить юридическія различія между разными категоріями указовъ. Опытъ подобной классификаціи находимъ мы у г. Калантарова:

„Nach russischem Staatsrecht zerfallen die Verordnungen, je nach dem Inhalt, in zwei Gattungen: *Verwaltungs-und Rechts-Verordnungen*" [1]).

„Die Rechtsverordnungen. Sie sind als ius scriptum, *Gesetze im materiellen Sinne,* die in der Form von Verordnungen erscheinen, aufzufassen.Sie bewegen sich nicht nur in dem Wirkungskreise der Verwaltung, sondern greifen in den Rechtszustand und in die Freiheit der Staatsangehörigen ein. Prinzipiell sind die Rechtsverordnungen kraft Artikel 86 der Grundgesetze ausgeschlossen, jedoch *auf positive gesetzliche Ermächtigung* hin können sie erlassen werden" [2]).

Подобную-же классификацію Высочайшихъ указовъ по ихъ юридической природѣ мы находимъ и у нѣкоторыхъ другихъ авторовъ. Большинство изслѣдователей считаетъ именно Высочайшіе указы—*актами административными* со всѣми послѣдствіями этого, подзаконностью и пр. [3]), но за нѣкоторыми указами признаетъ *особое юридическое значеніе.*

---

1) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 78.

2) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 79.

3) См. ниже, глава XXI. „Отношеніе закона и Высочайшаго указа".

Сюда относятся, прежде всего, указы по статьѣ 87. Бар. Нольде считаетъ ихъ „замѣняющими законодательствованіе“ [1]). Г. Аваловъ говоритъ о возможности изданія законовъ „путемъ, указаннымъ въ ст. 87“ [2]). Г. Захаровъ находитъ чрезвычайные акты управленія лишь „по формѣ административными, а по содержанію законодательными“ [3]). Засимъ, многія лица выдѣляютъ въ особую категорію указы по военному и военно-морскому управленію, сближая ихъ съ законами по статьѣ 86. По мнѣнію проф. Паліенко акты въ силу статей 96 и 97 имѣютъ „конкуррирующую съ законами силу“ [4]). Г. Аваловъ называетъ ихъ „актами наивысшаго авторитета, т. е., законами, законами конечно, особаго порядка“ [5]). Проф. В. В. Ивановскій признаетъ, что статьи 96 и 97 создаютъ „особый порядокъ законодательства“ [6]) и т. д. Наконецъ, отдѣльные изслѣдователи приравниваютъ, по ихъ юридическому значенію, законамъ: указы по дѣламъ Православной Церкви, указы относительно Императорской Фамиліи, указы объ ограниченіи правъ служащихъ и др. Классификація эта, однако, вызываетъ серьезныя возраженія противъ себя.

Акты Императорской Власти имѣютъ, несомнѣнно, характеръ или правообразующихъ, или исполнительныхъ. Первые носятъ названіе или законовъ, или Высочайшихъ указовъ, въ зависимости отъ того пути, который они проходятъ, вторые носятъ одно названіе—Высочайшихъ повелѣній, безразлично, издаются они для исполненія законовъ, или указовъ. Такова терминологія дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ. *Высшій, равный закону авторитетъ Высочайшихъ указовъ* въ тѣхъ областяхъ народной и государственной жизни, которыя относятся къ верховному упра-

---

1) Бар. Нольде, Очерки..., стр. 52.

2) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 24.

3) Захаровъ, Система..., стр. 249.

4) Паліенко, Основные Законы..., стр. 60.

5) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 40.

6) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 402.

вленію, и вообще не подлежитъ сомнѣнію; высшаго источника права наши законы не знаютъ.

При такомъ пониманіи указа и повелѣнія не можетъ быть рѣчи о дѣленіи, положимъ, указовъ на правообразующіе и административные, хотя не надо упускать изъ виду, что какъ указъ, такъ и повелѣніе не всегда понимаются въ указанномъ спеціальномъ смыслѣ. Такъ, иногда *подъ указомъ Государя Императора понимается все, что Онъ лично или нераздѣльно укажетъ*, а подъ повелѣніемъ все, что лично или нераздѣльно повелитъ [1]). Такимъ образомъ, то и другое наименованія получаютъ формальное значеніе нераздѣльныхъ и непосредственныхъ Высочайшихъ актовъ, независимо отъ ихъ содержанія. Эта, такъ сказать, двойственность или колебаніе терминологіи, столь частое явленіе въ области юридическаго языка, объясняется въ значительной степени переживаніями прошлаго. Въ новыхъ Основныхъ Законахъ этого нѣтъ, и въ настоящемъ изслѣдованіи всюду, гдѣ мы не дѣлаемъ особыхъ оговорокъ, мы подразумѣваемъ подъ Высочайшими указами единолично издаваемые Государемъ Императоромъ государственные акты правообразующаго значенія. Остановимся въ заключеніе спеціально на такъ называемыхъ чрезвычайныхъ указахъ.

Особенно подробно регламентированы въ Основныхъ Законахъ *чрезвычайные указы* по статьѣ 87. Такъ называются Высочайшіе указы, замѣняющіе, при извѣстныхъ условіяхъ, законы. Мы коснемся ихъ лишь, по скольку они представляютъ интересъ для нашей темы. Статья 87 Основныхъ Законовъ гласитъ:

---

[1]) Въ этомъ именно смыслѣ п. а. ст. 7 закона 5 ноября 1885 г. придавалъ Высочайшимъ повелѣніямъ *значеніе законовъ*. Вотъ что читаемъ мы въ немъ: „Независимо отъ законовъ (Высочайшихъ повелѣній за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта) внесенію въ Сводъ Законовъ, при новомъ его изданіи, подлежатъ также: а) Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ верховнаго управленія по тѣмъ, имѣющимъ отношеніе къ содержанію Свода предметамъ, по коимъ не существуетъ правилъ, изданныхъ въ порядкѣ законодательномъ, и б) пояснительныя постановленія, удостоившіяся Высочайшаго утвержденія“.

„Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой *мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ,* Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ Основные Государственные Законы, ни въ учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ".

Такимъ образомъ, статья 87 говоритъ собственно не объ указной дѣятельности Государя Императора, а о представленіяхъ Совѣта Министровъ. Это отмѣчаетъ и г. Захаровъ: По его словамъ, статья 87, „говоритъ о временныхъ *мѣрахъ, принимаемыхъ Совѣтомъ Министровъ съ утвержденія Государя, а не спеціально объ указной дѣятельности Монарха*" [1]). Однако, представленія Совѣта Министровъ нуждаются въ Высочайшемъ утвержденіи. Право творитъ, въ такомъ случаѣ, все-же Государь Императоръ. Г. Шасль формулируетъ основное содержаніе статьи 87 слѣдующимъ образомъ: „L'Empereur a le droit de légiférer d'une façon exceptionnelle sans le concours du Parlement" [2]). Мѣры, издававшіяся въ порядкѣ этой статьи, появлялись на практикѣ или въ формѣ Высочайше утвержденныхъ положеній Совѣта Министровъ, или въ формѣ Высочайшаго указа Правительствующему Сенату.

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 253.

2) Chasles, Le parlement russe..., p. 171.

Нѣкоторые изслѣдователи задаются вопросомъ, къ какому роду указовъ слѣдуетъ отнести указы по статьѣ 87? Бар. Нольде пишетъ: „Чрезвычайные указы не являются ни актами, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія, ни актами, непосредственно Государемъ издаваемыми. Первое—потому, что чрезвычайные указы *не суть акты административнаго характера*, а акты, замѣняющіе законодательствованіе, тогда какъ подъ указами въ порядкѣ верховнаго управленія законъ (ст. 11 Осн. Зак.) подразумѣваетъ именно распоряженія исполнительнаго характера. Второе—потому, что *подъ указами, непосредственно издаваемыми* Монархомъ, разумѣются спеціально обозначенные, какъ таковые, въ Основныхъ Законахъ акты, какъ напр., указы и повелѣнія въ отношеніи личныхъ и такъ называемыхъ государевыхъ имуществъ (ст. 20) и проч. Къ такимъ актамъ ни въ коемъ случаѣ не могутъ быть отнесены чрезвычайные указы, которые непосредственными повелѣніями названы быть не могутъ“ [1]). Словомъ, бар. Нольде считаетъ, что указы по ст. 87 представляютъ особую категоріи указовъ.

Послѣ всего изложеннаго раньше несостоятельность этого разсужденія очевидна. Акты по ст. 87 являются актами непосредственно издаваемыми, такъ какъ они исходятъ непосредственно отъ Государя Императора, а не издаются черезъ посредство подчиненныхъ властей, которымъ предоставлена извѣстная подчиненная степень власти. Засимъ, акты эти являются актами верховнаго управленія, потому, что они издаются нераздѣльно, а не съ участіемъ законодательныхъ установленій. Въ виду этого и въ противность тому, что говоритъ бар. Нольде, мы считаемъ эти указы *и указами въ порядкѣ верховнаго управленія, и указами, непосредственно издаваемыми.*

Въ общемъ, чрезвычайные указы мало отличаются отъ другихъ правообразующихъ актовъ русской государственной власти и Высочайшихъ указовъ въ особенности. Поэтому врядъ-ли вѣрны, положимъ, слѣдующія сопоставленія, дѣлаемыя г. Магазинеромъ: „Сущность чрезвычайно-указнаго права заключается въ томъ, что при извѣстныхъ обстоя-

---

[1]) Нольде, Очерки..., стр. 52—53.

тельствахъ и на извѣстное время акты Монарха имѣютъ *силу противорѣчить закону и пріостанавливать его дѣйствіе,* т. е., при этихъ условіяхъ указъ *имѣетъ силу закона.* Изъ существа законодательныхъ функцій парламента вытекаетъ, что въ нормальныхъ обстоятельствахъ акты его суть contra и praeter legem, и лишь въ рѣдкихъ случаяхъ —intra и secundum legem; напротивъ, акты Монарха въ нормальныхъ обстоятельствахъ суть intra и secundum и только въ исключительныхъ случаяхъ они идутъ praeter и contra legem, т. е. то, что въ законодательной дѣятельности парламента является общимъ правиломъ, то въ правительственной дѣятельности Монарха является изъятіемъ, и наоборотъ.

„Для правительственной дѣятельности Монарха, для Его указовъ, общимъ правиломъ является непротиворѣчіе ихъ закону: чрезвычайные указы, представляя собою изъятіе изъ этого правила, могутъ противорѣчить закону или дополнять его, т. е. получить на время силу закона: обладая силой *противорѣчить закону,* чрезвычайный указъ самъ не можетъ быть отмѣненъ или измѣненъ обыкновеннымъ указомъ, а только закономъ или чрезвычайнымъ указомъ. Это не значитъ, однако, что на время, пока парламентъ отсутствуетъ, Монархъ получаетъ законодательную власть: во 1-хъ, результаты Его дѣятельности не имѣютъ погашающей силы закона; во 2-хъ, они не могутъ коснуться ни Осн. Законовъ, ни Учр. Гос. Совѣта или Гос. Думы, ни постановленій о выборахъ въ эти учрежденія; для дѣйствительнаго закона, какъ бы ни были требовательны условія его изданія (напр., соблюденіе ст. 8 Осн. Зак.), такихъ ограниченій нѣтъ“ [1]). Все это остроумно, но врядъ ли вѣрно.

Въ дѣйствительности, *силу закона* можетъ имѣть *не только чрезвычайный указъ, но и каждый правообразующій указъ.* Соображенія г. Магазинера о томъ, что указъ можетъ быть лишь intra и secundum legem относятся лишь къ исполнительнымъ волеизъявленіямъ Монарха, т. е., къ повелѣніямъ, а никакъ не къ указамъ. Статья 87, конечно, не предоставляетъ Государю Императору законодатель-

---

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-Указное право, стр. 54.

ной власти, но лишь потому, что таковая принадлежитъ Ему всегда и во всѣхъ отношеніяхъ. Примѣненіе статьи 87 поставлено, конечно, въ извѣстныя условія, но согласиться съ г. Магазинеромъ, что чрезвычайный указъ ни въ какомъ случаѣ не имѣетъ погашающей законъ силы, нельзя.

Главное и существенное различіе между чрезвычайными и остальными Высочайшими указами и законами, это—*временный характеръ первыхъ*. Въ виду этого, по мнѣнію г. Магазинера: „Они не обладаютъ погашающей, аннулирующей силою закона: чрезвычайный указъ имѣетъ силу дополнять и измѣнять законы лишь на время своего дѣйствія, т. е., пока онъ самъ сохраняетъ свою силу; *съ утратой этой силы*, автоматически *возстановляется во всей своей силѣ законъ*. Слѣдовательно, строго говоря, нельзя говорить объ отмѣнѣ чрезвычайнымъ указомъ закона, а вмѣсто временной отмѣны закона правильнѣе было бы говорить о пріостановкѣ его дѣйствія. Такое толкованіе силы чрезвычайнаго указа опирается на букву ст. 94 Осн. Зак., въ силу коей „законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона", т. е. не указъ, даже чрезвычайный, а только законъ, какъ актъ изданный Государемъ при участіи народнаго представительства, можетъ отмѣнить законъ; только этимъ послѣднимъ актамъ предоставлена аннулирующая сила закона, въ силу коей старый законъ, разъ отмѣненный, не можетъ вновь воспріять свою силу отъ того, что будетъ уничтоженъ законъ, его отмѣнившій: здѣсь отрицаніе отрицанія не даетъ утвержденія. Напротивъ, по отношенію къ закону, которому противорѣчилъ чрезвычайный указъ, это правило имѣетъ силу: разъ отпадаетъ чрезвычайный указъ, вступаетъ въ силу законъ пріостановленный, но не отмѣненный" [1]). Въ дальнѣйшемъ мы увидимъ, что чрезвычайный указъ, какъ и всякій Высочайшій указъ, можетъ и отмѣнять законъ, а не только пріостанавливать его [2]).

Необходимость и значеніе статьи 87 понятны безъ особыхъ поясненій. Законодательныя установленія засѣдаютъ далеко не безпрерывно, между тѣмъ, въ государствен-

---

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-Указное право, стр. 51.

[2]) См. ниже, глава XXI. „Отношеніе указа и закона".

ной жизни всегда могутъ явиться обстоятельства, требующія немедленнаго принятія законодательныхъ мѣръ. Статья 87 и предусматриваетъ подобные случаи. Надо, однако, сказать, что не всѣ признаютъ надобность въ подобнаго рода отклоненіяхъ отъ обычнаго порядка.

Такъ, прив. доц. Лазаревскій рѣшительно высказывается противъ статьи 87: „Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ это право главы государства существуетъ, имъ пользовались для приведенія въ исполненіе тѣхъ или иныхъ *реакціонныхъ или репрессивныхъ мѣръ*, или для того, чтобы править, обходя народное представительство, но, чтобы отъ непользованія этимъ правомъ государству грозила какая либо опасность, это остается ничѣмъ недоказаннымъ". „Кромѣ того, это право отмѣнять и измѣнять, хотя бы и на время, всѣ законы вообще никакими реальными потребностями государства оправдано быть не можетъ.... Поэтому, если ужъ и предоставлять правительству это право, то его можно было бы аргументировать только относительно законовъ, имѣющихъ отношеніе къ *государственной безопасности*" [1]).

Отчасти на отрицательной точкѣ зрѣнія стоитъ и г. Захаровъ: „Дѣйствіе нашей ст. 87 и аналогичныхъ съ ней, допускающихъ вторженіе со стороны власти административной въ компетенцію власти законодательной, слишкомъ всегда и вездѣ щепетильной по отношенію къ первой, несомнѣнно *отзывается болѣзненно на законодательныхъ палатахъ*, какъ покушеніе на ихъ права, и особенно, конечно, тамъ, гдѣ власть управленія не подчинена всецѣло власти законодательной, и вопросъ объ отвѣтственности министровъ не находится въ рукахъ палатъ. Но если это право, право, могущее быть использовано часто и въ политическихъ цѣляхъ, и имѣетъ иногда угрозу по отношенію къ законодательнымъ правамъ, то по нашимъ Основнымъ Законамъ въ самой-же 87 статьѣ находятся и гарантіи противъ ея чрезмѣрнаго употребленія. Пользованіе ею поставлено въ столь условныя рамки, что, создавая неувѣренность въ твердомъ существованіи издаваемыхъ, на этомъ основаніи, нормъ, оно едва ли

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 190—191.

часто можетъ выходить за предѣлы мѣропріятій, не имѣющихъ длительнаго характера" [1]).

Въ послѣднихъ словахъ приведенной выдержки изъ труда почтеннаго ученаго содержится уже возраженіе прив.-доц. Лазаревскому и другимъ противникамъ этого института. Къ сказанному надо только добавить, что при томъ построеніи русской государственной власти, которое лежитъ въ основаніи настоящаго изслѣдованія, нельзя говорить ни о какомъ „вторженіи власти административной въ компетенцію власти законодательной". Конструировать Императорскую Власть, какъ власть административную, какъ уже показано, невозможно. Въ то-же самое время *власть законодательная* есть также именно Власть Императорская. Статья 87, такимъ образомъ, вовсе не подставляетъ одну власть вмѣсто другой, но лишь направляетъ государственную власть по одному изъ путей правообразованія, извѣстныхъ русскому праву. Путь закона въ формальномъ смыслѣ оказывается закрытымъ, въ виду прекращенія занятій Думы. Остается прибѣгнуть къ другому—къ Высочайшему указу, это и постановляетъ статья 87. Кромѣ того, почему бы мѣрамъ, принимаемымъ въ этомъ порядкѣ, не быть и освободительными и прогрессивными? И почему надо въ необходимыхъ мѣрахъ видѣть непремѣнно обходъ народнаго представительства и пр.?

Конечно, весь этотъ институтъ исходитъ изъ предположенія *donae fidei* всѣхъ соотвѣтствующихъ органовъ государственной власти. Въ этомъ отношеніи совершенно правъ г. Котляревскій, когда онъ пишетъ: „Можно, и по нашему мнѣнію должно, съ точки зрѣнія чисто юридической, независимой отъ политическихъ взглядовъ, рѣшительно оспаривать пользованіе 87-й ст., какъ средствомъ преодолѣть явное несогласіе представительныхъ учрежденій" [2]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 257.

[2]) Въ примѣчаніи онъ говоритъ: «Защитники законности примѣненія 87-й ст. въ 1911 году при введеніи западнаго земства, очевидно, не представляли себѣ, что они совершаютъ настоящее reductio ad absurdum, всего болѣе компрометирующее самый институтъ чрезвычайно-указнаго права".—Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 63.

Не требуетъ статья 87 и подробнаго толкованія, такъ какъ смыслъ ея совершенно ясенъ. Въ литературѣ и на практикѣ споры вызывали лишь выраженія ея: 1) *„во время прекращенія занятій Государственной Думы“* и 2) *„чрезвычайныя обстоятельства“*. Что касается перваго выраженія, то статья говоритъ только о прекращеніи занятій Думы. О Государственномъ Совѣтѣ не упоминается. Далѣе, при какихъ обстоятельствахъ прекратились занятія Думы, на какой срокъ и когда, т. е., послѣ роспуска Думы, въ періодъ между двумя сессіями, въ каникулярное время и т. п., Основные Законы вовсе не поясняютъ. Несомнѣнно, всѣ эти случаи могутъ быть подведены подъ общее, употребленное статьей 87, выраженіе. На этой точкѣ зрѣнія и стоитъ большинство лицъ, имѣвшихъ дѣло съ этой статьей.

Такъ, д-ръ А. Пальме говоритъ объ *отсутствіи занятій Государственной палаты*, „das Nichttagen der Duma“, распущенной Высочайшимъ указомъ по статьѣ 99 Основныхъ Законовъ [1]), какъ объ условіи примѣненія статьи 87.

Г. Захаровъ утверждаетъ, что статья 87 имѣетъ въ виду случай *отсутствія Думы*, не поясняя болѣе опредѣленно своей мысли. Статья 87, говоритъ онъ, представляетъ „Совѣту Министровъ, въ случаѣ неотложности дѣла, требующаго разсмотрѣнія въ порядкѣ законодательномъ, при *отсутствіи на-лицо законодательныхъ палатъ*, представлять о немъ Государю Императору непосредственно“ [2]).

Обстоятельно и убѣдительно развивается эта мысль у бар. Нольде: „Въ распоряженіи Монарха—два способа прекратить сессію: *роспускъ Думы*, вызывающій обновленіе ея состава и *„закрытіе сессіи“*, не вызывающее таковаго обновленія. Промежутки между сессіями въ только что указанномъ смыслѣ и представляютъ прежде всего „время прекращенія занятій Думы“. Кромѣ окончанія сессіи—въ силу роспуска Думы или закрытія ея—есть еще другой указанный въ нашемъ законѣ случай прекращенія занятій Думы: *Это „перерывы въ теченіе года“*, о которыхъ говоритъ

---

[1]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 157, 158.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 250.

ст. 99 Осн. Зак., или точнѣе, перерывы занятій въ теченіе сессіи. Перерывы эти тѣмъ отличаются отъ закрытія сессіи, что юридически они не нарушаютъ непрерывности дѣятельности палаты и что при возобновленіи занятій по истеченіи ихъ дѣятельность эта продолжается оттуда, гдѣ она была пріостановлена. Что ст. 87 разумѣетъ и промежутки между сессіями, и перерывы сессіи въ только что указанномъ смыслѣ, не требуетъ особыхъ доказательствъ. Это вытекаетъ, какъ изъ буквы, такъ и изъ смысла этого постановленія"[1]).

Другіе стоятъ, однако, на той точкѣ зрѣнія, что ст. 87 можетъ примѣняться лишь въ перерывъ между двумя сессіями Думы. Такъ, г. Шаслѣ говоритъ: „Il faut que la Douma ne soit pas *en session*"[2]). „Si le gouvernement veut avoir les mains libres pour légiférer à sa guise il lui suffit *de clore la session parlementaire*"[3]). Проф. Паліенко критикуетъ практику, уклоняющуюся отъ этого правила: „Статью эту примѣняютъ, вопреки смыслу ея, не только въ періодъ прекращенія занятій Думы, т. е., *въ междусессіонный періодъ*, но и во время перерывовъ этихъ засѣданій"[4]). Но особенно подробно эта точка зрѣнія развивалась въ 1911 г. въ преніяхъ въ Государственномъ Совѣтѣ по поводу введенія, при помощи ст. 87, земства въ югозападныхъ губерніяхъ. Главные доводы были высказаны профессорами Таганцевымъ и Гриммомъ. Начнемъ съ перваго:

„Обращаясь къ условіямъ статьи 87, я встрѣчаюсь на первой-же строчкѣ ея съ тѣмъ положеніемъ, что «во время прекращенія занятій Государственной Думы» и т. д., это значитъ, что этотъ законъ исключительный, о которомъ идетъ рѣчь, можетъ воспріять свою силу, устранить нормальный порядокъ закона, только при исключительныхъ, чрезвычайныхъ условіяхъ жизни государства. Это тогда, когда совершилось *прекращеніе обыкновенныхъ нормальныхъ занятій*. Въ данномъ случаѣ прекращенія не было. Какъ мы говорили въ своемъ запросѣ, какъ мы объясняли въ

---

[1]) Бар. Нольде, Очерки..., стр. 38—39.

[2]) Chasles, Le parlement russe..., p. 171.

[3]) Chasles, Le parlement russe..., p. 172.

[4]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 57.

своихъ рѣчахъ, былъ *только перерывъ* и при томъ перерывъ краткосрочный. По этому поводу, какъ нынѣ, такъ и въ тѣхъ возраженіяхъ, которыя мы слышали въ прошломъ засѣданіи Государственнаго Совѣта, указывалось, что строго провести разницу между понятіемъ „прекращеніе" и „пріостановка" нѣтъ никакой возможности. Я думаю, что это невѣрно, стоитъ только вчитаться въ текстъ закона, вдуматься въ его смыслъ, чтобы сказать, что положеніе вещей въ моментъ прекращенія и въ моментъ пріостановки занятій законодательныхъ учрежденій въ государствѣ далеко не одно и то-же.

„То, что прекращено, можетъ быть только возобновлено, вновь начато, то, что пріостановлено, можетъ быть продолжаемо. Прекращеніе занятій Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, это предполагаетъ моментъ, когда *прекращено ихъ юридическое бытіе*, хотя и временно, какъ бы прекращена ихъ жизнь. Пріостановленіе занятій это такой моментъ, который возникаетъ въ моментъ теченія жизни законодательныхъ учрежденій. Прекращеніе и пріостановленіе не только по ихъ этимологическому значенію, но и по ихъ законодательному, какъ я позволю себѣ сказать, опредѣленію это двѣ совершенно разныя вещи. Въ статьѣ 99 тѣхъ-же Законовъ Основныхъ содержится важное положеніе о томъ, что продолжительность ежегодныхъ занятій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и сроки перерыва занятій ихъ, въ теченіе года, опредѣляются указами Государя Императора. Въ жизни нашихъ законодательныхъ учрежденій, такимъ образомъ, являются два различныхъ момента: прекращеніе ихъ ежегодныхъ занятій, которыя продолжаются и опредѣляются, по волѣ Государя Императора, и то, что соотвѣтствуетъ и въ нашемъ ходячемъ языкѣ, и даже въ нѣкоторыхъ статьяхъ нашихъ законовъ понятію сессій, въ отличіе отъ того перерыва занятій, который совершается въ теченіи года" [1]).

Далѣе, онъ говорилъ: „Статья 87, прежде всего, требуетъ, чтобы наступило прекращеніе занятій Государственнаго Со-

---

[1]) Таганцевъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія V, стр. 1798.

вѣта и Государственной Думы, *не перерывъ, а именно прекращеніе.* Въ настоящемъ случаѣ мы усматриваемъ, что эти занятія прекращены не были, они были только пріостановлены и при томъ пріостановлены на самый короткій, трехдневный срокъ. Государственная Дума даже не докончила своего очереднаго дѣла, состоявшаго въ обсужденіи смѣты Военнаго Министерства, а Государственный Совѣтъ, еще наканунѣ, 11 марта, окончилъ разсмотрѣніе обширнаго и сложнаго закона относительно введенія въ дѣйствіе въ западномъ краѣ земскихъ учрежденій и предполагалъ перейти къ общимъ дѣламъ. Такимъ образомъ, занятія одной палаты находились въ полномъ теченіи, занятія другой, такъ сказать, временно только сами собой пріостановились. Это одно обстоятельство, казалось бы, должно было навести органы власти подчиненной на то, что использовать такую кратковременную остановку для представленія Верховной Власти о замѣнѣ нормальнаго порядка законодательства исключительнымъ, представляется юридически совершенно неправильнымъ" [1]. Переходимъ къ проф. Гримму.

Онъ говоритъ: „Прежде всего, вѣдь, несомнѣнно, слѣдуетъ отличать, во первыхъ, нормальное прекращеніе и нормальную пріостановку занятій — въ смыслѣ *истеченія срока полномочій законодательныхъ учрежденій,* съ одной стороны, и *окончанія сессіи,* съ другой стороны, и во вторыхъ—чрезвычайный способъ прекращенія занятій, т. е., роспускъ въ техническомъ смыслѣ, который, вѣдь, связанъ съ обращеніемъ къ избирателямъ. Съ этимъ никоимъ образомъ нельзя смѣшивать искусственнаго, *чисто фиктивнаго трехдневнаго перерыва,* который устраивается именно съ тѣмъ, чтобы имѣть возможность провести ту мѣру помимо законодательныхъ палатъ, которая, по смыслу закона, пока онѣ функціонируютъ, можетъ быть проведена только при ихъ участіи, ибо я полагаю, что совершенно ясно для всякаго—законъ предполагаетъ объективную невозможность въ данный моментъ обращаться къ законодательнымъ палатамъ, но не считаетъ достаточнымъ субъективное нежеланіе обратиться къ нимъ и превращеніе, на этомъ основаніи, объективной возможности

[1] Таганцевъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1408.

обращенія къ палатамъ въ краткосрочную объективную невозможность. Я полагаю, что если вникнуть въ смыслъ закона, то иного наименованія, какъ дѣйствія in fraudem legis, подобнаго рода образъ дѣйствія не заслуживаетъ" [1]).

Такимъ образомъ, и Таганцевъ, и Гриммъ пытались противопоставить прекращенію занятій, о которомъ говоритъ статья 87, перерывъ занятій или пріостановку занятій, на которыя дѣйствіе статьи 87 не распространяется. Не надо говорить, что *толкованіе* это носило *вполнѣ произвольный характеръ.* Въ законѣ ничего подобнаго нѣтъ. Кстати, проф. Таганцевъ дѣлалъ и *прямую ошибку*, утверждая, что статья 87 требуетъ прекращенія занятій не только Государственной Думы, но и Государственнаго Совѣта...

Мастерскій отвѣтъ на эти разсужденія далъ министръ юстиціи И. Г. Щегловитовъ: „Конецъ статьи 87 Основныхъ Законовъ требуетъ внесенія въ законодательномъ порядкѣ въ теченіи двухъ мѣсяцевъ законопроекта, соотвѣтствующаго постановленію, изданному въ порядкѣ статьи 87, *послѣ возобновленія занятій Думы*, но не послѣ наступленія новой сессіи. Такимъ образомъ, статья 87 предполагаетъ прекращеніе въ смыслѣ фактическаго перерыва въ занятіяхъ законодательныхъ учрежденій, но отнюдь не связываетъ вопросъ о прекращеніи занятій съ прекращеніемъ сессій.

„Въ статьѣ 99 Основныхъ Законовъ говорится о томъ, что Государемъ Императоромъ устанавливается продолжительность занятій законодательныхъ учрежденій и *перерывы* въ ихъ дѣятельности. Перерывъ и создаетъ фактически прекращеніе занятій. Въ законѣ это понятіе, повторяю, *не связано съ идеей сессіи.* Да и вообще, я долженъ сказать, что, толкуя наши Основные Законы, было бы ошибочно усматривать въ нихъ отраженіе того понятія о сессіи, которое извѣстно западно-европейскимъ законодательствамъ. Въ западно-европейскихъ законодательствахъ все, что изъ законодательныхъ работъ остается неразрѣшеннымъ, не законченнымъ въ теченіи сессіи, должно возобновляться съ самаго начала въ слѣдующей сессіи. Практика-же нашихъ законодательныхъ учрежденій, какъ вы знаете, такого пони-

---

[1]) Гриммъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1819.

манія выраженія „сессія" себѣ не усвоила, почему связывать и статью 87, разъ она о сессіяхъ не упоминаетъ, съ этимъ понятіемъ представляется, по моему, толкованіемъ статьи 87 совершенно неправильнымъ.

„Но если, какъ я вамъ сейчасъ указалъ, практика законодательныхъ учрежденій не выработала понятія о сессіи, соотвѣтствующаго западно-европейскому пониманію этого термина, то позвольте мнѣ указать вамъ, также и на практику, которая установилась въ отношеніи формы указовъ, пріостанавливающихъ занятія въ нашихъ законодательныхъ учрежденіяхъ. Во всѣхъ указахъ, послѣдовавшихъ по этому предмету, вы встрѣтите одно и то-же стереотипное выраженіе „*прервать занятія*". Занятія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта повелѣвается въ указахъ прервать съ такого то числа по такое то число, когда эти занятія подлежатъ возобновленію. Поэтому, я считаю совершенно несоотвѣтствующимъ статьѣ 87 то толкованіе формальнаго признака прекращенія занятій, которое было предложено вашему вниманію Н. С. Таганцевымъ" [1]).

Дѣйствительное положеніе вещей кратко формулировалъ П. А. Столыпинъ въ слѣдующемъ сильномъ положеніи: „М о н а р х ъ вправѣ *во всякое время прервать занятія* законодательныхъ учрежденій, при чемъ цѣль этого перерыва не подлежитъ никакому контролю и всякій перерывъ открываетъ возможность, открываетъ право изданія чрезвычайныхъ законовъ" [2]). А также В. Ѳ. Дейтрихъ: „Для изданія закона по статьѣ 87 требуется наличность двухъ условій: 1) прекращеніе занятій Государственной Думы и 2) существованіе чрезвычайныхъ обстоятельствъ, вызывающихъ необходимость такой мѣры. Занятія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, на точномъ основаніи статьи 99, Г о с у д а р е м ъ И м п е р а т о р о м ъ были прекращены. Съ точки зрѣнія юридической совершенно безразлично, былъ ли этотъ перерывъ *искусственно созданъ* или нѣтъ и сколько времени

---

[1]) Щегловитовъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1805.

[2]) Столыпинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1784.

онъ длился. Важно лишь, чтобы въ моментъ изданія закона, по статьѣ 87, занятія Государственной Думы были прерваны" [1]). Въ концѣ концовъ, несомнѣнно, приведенный обмѣнъ мнѣніями окончательно подтвердилъ ту точку зрѣнія, которую мы установили въ началѣ изложенія этого вопроса.

Что касается втораго выраженія статьи 87, которое нуждается въ особомъ толкованіи, именно выраженія *„чрезвычайныя обстоятельства"*, то оно получило всестороннее освѣщеніе опять таки въ 1911 г. во время обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ вопроса о введеніи земства въ юго-западномъ краѣ. Здѣсь мнѣнія снова раздѣлились. Большинствомъ развивалась точка зрѣнія чисто юридическая. Такъ, министръ юстиціи Щегловитовъ говорилъ: „Чрезвычайность есть *понятіе* въ высшей степени *неуловимое*, понятіе, въ которомъ субъективныя воззрѣнія находятъ свое полное выраженіе. Представляющееся чрезвычайнымъ для одного, представляется совершенно обычнымъ, не заключающемъ въ себѣ ничего удивительнаго для другаго. Между тѣмъ, возбужденіе вопроса о примѣненіи статьи 87 лежитъ на томъ установленіи, которое именуется Совѣтомъ Министровъ; оставьте же, Милостивые Государи, оцѣнку чрезвычайныхъ обстоятельствъ за этимъ установленіемъ. Если-же послѣдующее сужденіе вопроса о чрезвычайности допустимо въ законодательныхъ учрежденіяхъ, то тѣмъ самымъ обнаружится совершенная невозможность примѣненія статьи 87. Какъ можно ставить извѣстнаго рода юридическую допустимость въ зависимость отъ будущаго обстоятельства — послѣдующаго признанія законодательными учрежденіями, что чрезвычайныя обстоятельства дѣйствительно были? Нѣтъ, Милостивые Государи, такого рода точка зрѣнія повела бы къ совершенному упраздненію статьи 87 Основныхъ Законовъ. Поэтому, правильно разсуждаютъ тѣ авторы, которые для чрезвычайныхъ мѣръ требуютъ субъективной оцѣнки правительства. Только она одна и можетъ опредѣлить, дѣй-

---

[1]) Дейтрихъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1839.

ствительно ли наступили чрезвычайныя обстоятельства, ихъ вызывающія“ [1]).

Тѣ-же мысли повторялъ въ Государственной Думѣ г. Половцовъ: „Съ нашей точки зрѣнія, вопросъ о чрезвычайныхъ обстоятельствахъ есть вопросъ не права, а вопросъ факта, вопросъ усмотрѣнія. Однимъ чрезвычайныя обстоятельства покажутся, съ одной точки зрѣнія, наиболѣе примѣнимыми къ данному случаю, другими, съ другой точки зрѣнія, эти чрезвычайныя обстоятельства будутъ трактоваться не какъ чрезвычайныя, а какъ обстоятельства вполнѣ нормальныя. Единственнымъ *судьей наличности чрезвычайныхъ обстоятельствъ*, по моему мнѣнію, можетъ быть только то учрежденіе, которое является органомъ для примѣненія этой статьи, а именно, *Совѣтъ Министровъ* подъ ближайшимъ и непосредственнымъ надзоромъ Верховной Власти“ [2]).

Краткую формулу этой мысли находимъ у П. А. Столыпина: „Обстоятельства, оправдывающія принятія чрезвычайныхъ мѣръ, подлежатъ *свободной субъективной оцѣнкѣ одного правительства*. Законодательныя учрежденія не могутъ входить въ оцѣнку этихъ обстоятельствъ, не выходя сами за предѣлы своихъ законныхъ правъ“ [3]). А подробное обоснованіе ея у члена Государственнаго Совѣта В. Ѳ. Дейтриха:

„Совѣтъ Министровъ вправѣ издать законъ въ порядкѣ, этой статьей установленномъ, при наличности чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Тутъ возникаетъ коренной вопросъ о томъ, кому по Основнымъ Государственнымъ Законамъ предоставляется оцѣнка и опредѣленіе свойствъ и характера тѣхъ обстоятельствъ, которыя даютъ право Совѣту Министровъ прибѣгнуть къ изданію закона въ порядкѣ исключительномъ? Изданіе закона по статьѣ 87 составляетъ такое-же независимое законодательное право исполнительной власти, какимъ является изданіе по статьѣ

---

[1]) Щегловитовъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1806.

[2]) Половцовъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2956.

[3]) Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1784.

86 закона со стороны законодательныхъ учрежденій. Разница между этими двумя порядками заключается лишь въ томъ, что по статьѣ 87 издаются законы временные, которые впослѣдствіи подлежатъ контролю, разсмотрѣнію и принятію со стороны законодательныхъ учрежденій, а законодательныя палаты издаютъ законы непосредственно. Исполнительная власть такъ-же, какъ и власть законодательная, обсуждаетъ *совершенно свободно тѣ основанія*, по которымъ *она признала необходимымъ издать законъ*, и она одна только компетентна опредѣлить наличность чрезвычайныхъ обстоятельствъ и никакого отчета въ такихъ своихъ дѣйствіяхъ представлять законодательнымъ палатамъ не только не должна, но и давать ихъ не въ правѣ.

„Законодательная власть можетъ реагировать на изданіе закона по статьѣ 87 лишь въ порядкѣ, въ той-же статьѣ указанномъ. Въ этой статьѣ опредѣлено, что, по внесеніи закона въ Государственную Думу, послѣдняя можетъ его или *принять*, *или отвергнуть*. Значитъ, кромѣ принятія или отказа въ утвержденіи закона, никакого другаго способа реагировать для законодательныхъ учрежденій не установлено, и поэтому никакого запроса по поводу изданія закона въ этомъ исключительномъ порядкѣ не можетъ быть, точно также, какъ Государственный Совѣтъ не можетъ предъявить запросъ къ Государственной Думѣ, если она по своему почину издастъ законъ, который, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, не вызывается необходимостью. Такой законъ можетъ быть только отвергнутъ. Повторяю, законодательныя учрежденія могутъ реагировать на изданіе законовъ въ исключительномъ порядкѣ единственно лишь ихъ отклоненіемъ, если признаютъ отсутствіе поводовъ къ ихъ изданію.

„Судить-же о томъ, имѣлись ли, въ данномъ случаѣ, чрезвычайныя обстоятельства, вызвавшія необходимость изданія закона о земствѣ въ западныхъ губерніяхъ, принадлежитъ только правительству, которое свои соображенія по этому поводу повергаетъ на рѣшеніе В е р х о в н о й В л а с т и, и только одна В е р х о в н а я В л а с т ь вправѣ высказать свое окончательное рѣшеніе по этому вопросу. Изъ всего вышеизложеннаго я заключаю, что никакого нарушенія Основныхъ Законовъ Совѣтомъ Министровъ при изданіи по статьѣ 87

закона о земствѣ въ западныхъ губерніяхъ допущено не было, ибо законъ этотъ былъ изданъ въ то время, когда законодательныя палаты не засѣдали, а о наличности чрезвычайныхъ обстоятельствъ, побудившихъ прибѣгнуть къ этой мѣрѣ, компетентны *судить* не законодательныя палаты, а *власть исполнительная*, отвѣтственная за принятыя ею мѣры не передъ законодательными палатами, а единственно только передъ Государемъ Императоромъ" [1]).

„Допустить право законодательныхъ палатъ требовать объясненія отъ власти исполнительной о томъ, какія чрезвычайныя обстоятельства побудили ее издать законъ въ исключительномъ порядкѣ, значитъ признать *подчиненіе власти исполнительной власти законодательной.* Между тѣмъ, наши Основные Законы такого подчиненія власти исполнительной власти законодательной не допускаютъ. Требованіе отчета отъ исполнительной власти относительно оцѣнки ею даннаго политическаго момента, является уже вторженіемъ законодательной власти въ сферу дѣятельности власти исполнительной. Учрежденіе Государственнаго Совѣта точно указываетъ въ статьѣ 44 и въ статьѣ 57, въ какихъ случаяхъ могутъ быть предъявляемы запросы, а, именно, въ случаяхъ совершенія министрами или другими должностными лицами *незакономѣрныхъ дѣйствій* по управленію, но не по опредѣленію цѣлесообразности, а также значенія обстоятельствъ, при которыхъ Совѣтъ Министровъ почитаетъ себя обязаннымъ осуществить законодательныя функціи по статьѣ 87. Въ этой послѣдней сферѣ, запросъ предъявленъ быть не можетъ, допустить таковой означало бы признаніе права участія законодательныхъ учрежденій въ самомъ управленіи и расширяло бы предоставленное имъ право контроля за дѣйствіями отдѣльныхъ чиновъ управленія до контроля за цѣлесообразностью принимаемыхъ правительствомъ мѣръ по управленію всѣмъ государствомъ. Еще менѣе допустимо дѣлать Совѣтъ Министровъ отвѣтственнымъ, какъ это дѣлаетъ запросъ, за представленіе или за утвержденіе Верховной Власти актовъ, потому что тогда уже мы пойдемъ по пути отвѣтственности министровъ передъ палатами и

[1]) Дейтрихъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1839.

станемъ на путь парламентаризма" [1]). Этотъ блестящій анализъ надо считать вполнѣ исчерпывающимъ вопросъ.

Попытка проф. Д. Д. Гримма перевести вопросъ на почву искусственныхъ, якобы логическихъ толкованій статьи 87 оказалась очень слаба. Онъ именно говорилъ: „Относительно чрезвычайныхъ обстоятельствъ, я точно также вовсе не отрицаю, что не законодательныя учрежденія рѣшаютъ вопросъ, имѣются ли налицо, въ данномъ случаѣ, тѣ чрезвычайныя обстоятельства, которыя заставляютъ прибѣгать къ изданію закона въ порядкѣ статьи 87 Основныхъ Законовъ. Но, я полагаю, что изъ смысла закона, опять таки, вытекаетъ, что это должны быть *неожиданныя, непредотвратимыя никакими нормальными мѣрами* обстоятельства, которыя вынуждаютъ прибѣгнуть къ подобной экстраординарной мѣрѣ, и признать такими чрезвычайными обстоятельствами простое отклоненіе законопроекта одной изъ законодательныхъ инстанцій,—это, по моему, никакимъ образомъ подъ это понятіе подведено быть не можетъ" [2]). Откуда видно, что чрезвычайныя обстоятельства, о которыхъ говоритъ ст. 87, должны быть и непредвидѣнными, и непредотвратимыми и пр., проф. Гриммъ, къ сожалѣнію, не поясняетъ.

Замѣчу въ заключеніе разсмотрѣнія этого вопроса, что онъ вызвалъ то-же раздѣленіе мнѣній и въ спеціальной литературѣ. Такъ, первую точку зрѣнія развивалъ, положимъ, бар. Нольде, утверждая, что „*дискреціонность въ изданіи чрезвычайныхъ указовъ* находитъ себѣ противовѣсъ въ столь-же дискреціонномъ правѣ парламента—и, въ частности, въ нашемъ правѣ, Думы и Государственнаго Совѣта — лишать силы чрезвычайные указы" [3]). На второй стоитъ, напр., д-ръ А. Пальме, который говоритъ слѣдующее:

„Die Bestimmung, dass Notverordnungen nur durch die aussergewöhnten Umständen bedingte Notwendigkeit hervorgerufen werden können, *brauchte nicht im Art 87 zu stehen*, wenn das diskretionäre Ermessen der Regierung allein entscheidend wäre. Die Regierung wird zwar vor kommenden Fal-

[1]) Дейтрихъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1839.

[2]) Гриммъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1819.

[3]) Нольде, Очерки..., стр. 50.

les den Art 87 nach subjektivem Dafürhalten anwenden müssen wie sie zunächst auch jedes andere Gesetz nach subjektivem Fürsichtighalten anwendet, sie untersteht aber hier wie bei allen anderen Gesetzanwendungen der Kritik der Staatsduma und des Staatsrates und den Konsequenzen des Interpellationsrechtes“ [1]). По поводу этихъ замѣчаній ко всему сказанному выше можно еще добавить, что статья 87 поставляемъ собственно, при какихъ обстоятельствахъ Совѣтъ Министровъ обязанъ сдѣлать представленіе Государю Императору относительно изданія чрезвычайнаго указа. Обстоятельства эти должны были быть, конечно, при этомъ выяснены и судить о томъ, правильно-ли они поняты, можетъ лишь Верховная Власть.

Вопросъ о статьѣ 87 Основныхъ Законовъ является весьма интереснымъ и сложнымъ. По необходимости мы ограничиваемся сказаннымъ. Замѣчу, впрочемъ, еще, что чрезвычайные указы не могутъ, конечно, примѣняться *въ тѣхъ случаяхъ, на которые распространяется дѣйствіе указовъ обыкновенныхъ.* Это единогласно отмѣчается всѣми изслѣдователями. „Обращеніе къ чрезвычайному указу“, говоритъ бар. Нольде, „неправильно, когда вопросъ, подлежащій рѣшенію, можетъ быть разрѣшенъ обыкновеннымъ указомъ, и лишь тогда, когда требуется для разрѣшенія его законъ, можно обращаться къ указу въ порядкѣ ст. 87“ [2]). Дѣйствительно, таковъ именно прямой смыслъ ст. 87. Его отмѣчаетъ и проф. Паліенко.

„У насъ по иниціативѣ Государя по всякому вопросу можетъ быть изданъ законъ, но изданъ, однако, лишь въ порядкѣ Основными Законами установленномъ, а врядъ ли соотвѣтствуетъ смыслу Основныхъ Законовъ изданіе вышеназванной категоріи указовъ верховнаго управленія въ порядкѣ 87 ст. Основныхъ Законовъ, такъ какъ „мѣра“ въ порядкѣ 87 ст. относится *къ требующимъ законодательнаго порядка*, и далѣе предпринимается не непосредственно по иниціативѣ Монарха, а требуется необходимо предвари-

---

1) Palme, Die russische Verfassung..., S. 150.

2) Баронъ Нольде, Очерки..., стр. 61.

тельное „представленіе Совѣта Министровъ" Государю. Далѣе, такая мѣра сама получаетъ временную силу закона, слѣдовательно, можетъ, въ отличіе отъ актовъ верховнаго управленія, выйти евентуально изъ рамокъ законовъ, урегулировавшихъ уже въ установленномъ порядкѣ данный вопросъ, т. е., имѣть временно дерогирующую законы силу, и, кромѣ того, съ другой стороны, и быть устранена, вслѣдствіе отверженія палатами, а это врядъ ли соотвѣтствуетъ тому значенію, которое придаютъ Основные Законы актамъ верховнаго управленія"[1]). „Согласно съ нами, Бар. Б. Э. Нольде („Очерки конституціоннаго права", стр. 59), утверждаетъ, что ст. 11, 14—16,—18—21, 96, 98, 119 и 125 Основныхъ Законовъ „необходимо разрѣшаются въ порядкѣ указномъ" и въ частности потому не могутъ быть разрѣшаемы въ порядкѣ 87 ст. Основн. Зак., т. е., чрезвычайныхъ указовъ"[2]).

Статьей 87 не ограничиваются, однако, предусмотрѣнные закономъ случаи изданія Высочайшихъ указовъ, замѣняющихъ законъ, или таковыхъ-же распоряженій подчиненныхъ властей, т. е., *чрезвычайныхъ*. Такъ, сюда относятся слѣдующія постановленія Основныхъ Законовъ:

„Если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположеній *о числѣ людей, потребномъ для пополненія арміи и флота*, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1 мая, то указомъ Государя Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году"[3]). Здѣсь, такимъ образомъ, мы также имѣемъ дѣло съ Высочайшимъ указомъ, замѣняющимъ, при извѣстныхъ условіяхъ, законъ, т. е., съ чрезвычайнымъ указомъ.

„Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу отчетнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 66.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 66.

[3]) Основные Законы, ст. 119.

порядкомъ утвержденная роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній. Впредь до обнародованія новой росписи, *по постановленіямъ Совѣта Министровъ,* въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ"[1]). Такимъ образомъ, если въ первой статьѣ мы имѣемъ дѣло съ Высочайшимъ указомъ, то во второй—лишь съ постановленіями Совѣта Министровъ, но также чрезвычайными, замѣняющими законъ.

Далѣе, къ чрезвычайнымъ указамъ надо также отнести слѣдующіе случаи, предусмотрѣнные въ тѣхъ-же Основныхъ Законахъ: „Чрезвычайные *сверхсмѣтные кредиты* на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, на основаніяхъ въ законѣ опредѣленныхъ"[2]). „Государственные *займы* для покрытія расходовъ въ случаяхъ и въ предѣлахъ, предусмотрѣнныхъ въ статьѣ 116, а также займы для покрытія расходовъ, назначаемыхъ на основаніи статьи 117, разрѣшаются Государемъ Императоромъ въ порядкѣ верховнаго управленія. Время и условія совершенія государственныхъ займовъ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія"[5]). Послѣдняя точка имѣетъ въ виду всѣ государственные займы Россіи, а предшествующая тѣ, которые относятся къ войнѣ и къ расходамъ по неутвержденной росписи.

Далѣе, сюда-же относятся слѣдующія правила нашего

---

1) Основные Законы, стр. 116.

2) Основные Законы, ст. 117.

3) Основные Законы, ст. 118.

бюджетнаго права, до извѣстной степени напоминающія выше разобранную статью 87, а именно: „Если испрошеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, разрѣшенія на производство неотложнаго расхода (ст. 16) представляется по краткости времени, въ теченіи коего долженъ быть произведенъ расходъ, невозможнымъ, то необходимый на покрытіе такого расхода *кредитъ открывается по постановленію Совѣта Министровъ.* О таковыхъ ассигнованіяхъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, по смѣтамъ коихъ означенные кредиты были открыты, вносятъ въ Государственную Думу особыя представленія. Въ случаѣ открытія кредитовъ во время сессіи, представленія, оправдывающія неотложность упомянутыхъ ассигнованій, вносятся, по возможности, до окончанія сессіи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—въ теченіе двухъ, слѣдующихъ за открытіемъ новой сессіи, мѣсяцевъ. Изъятія изъ сего правила допускаются лишь въ отношеніи кредитовъ, требующихъ тайны, о коихъ представленія вносятся въ Думу по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны“ [1]).

По вѣрному замѣчанію г. Захарова, „Право ст. 116, въ связи со ст. 17 смѣтныхъ правилъ (Св. Зак., т. I, ч. II)..., какъ то отдаленно напоминаетъ, по отношенію къ государственному хозяйству, ст. 87 по отношенію къ общезаконодательнымъ вопросамъ“. „Суммы, отпускаемыя этимъ порядкомъ, *не подлежатъ Высочайшему утвержденію*, и этимъ уменьшается значеніе этихъ ассигнованій, по сравненію съ извѣстными тѣмъ-же самымъ смѣтнымъ правиламъ отпусками кредитовъ въ порядкѣ верховнаго управленія по Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 9)“ [2]).

---

[1]) Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи. ст. 17.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 236, 237.

Изложенное правило смѣтныхъ правилъ вызываетъ слѣдующія замѣчанія проф. В. В. Ивановскаго. „Указанное постановленіе ст. 16 правилъ 8 марта 1906 года идетъ *гораздо далѣе ст. 87 Основ. Законовъ*, такъ какъ допускаетъ со стороны Совѣта Министровъ предпринятіе мѣръ законодательнаго характера *во время сессіи палатъ* и безъ ихъ одобренія. Такое постановленіе развязываетъ руки министрамъ и роняетъ авторитетъ законодательныхъ учрежденій. Ссылка на краткость времени, въ теченіе котораго долженъ быть произведенъ неотложный расходъ, не выдерживаетъ критики, такъ какъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ законодательные органы могутъ разрѣшать чрезвычайные расходы, минуя общій порядокъ, установленный для систематическаго разсмотрѣнія смѣты; въ такихъ случаяхъ „неотложные" расходы, можетъ быть, иногда были бы признаваемы не только не неотложными, но даже и *вовсе излишними*. Понятіе неотложности крайне растяжимо и условно; законъ не вливаетъ въ него никакого опредѣленнаго содержанія; поэтому, достаточно, чтобы Совѣтъ Министровъ призналъ какой либо расходъ неотложнымъ и онъ будетъ считаться неотложнымъ и будетъ произведенъ; правда, отдѣльные министры, по смѣтамъ которыхъ открываются такіе кредиты, вносятъ въ Думу представленія, оправдывающія неотложность произведенныхъ расходовъ, но во первыхъ, такія представленія не имѣютъ практическаго значенія вслѣдствіе отсутствія въ Россіи конституціонной отвѣтственности министровъ, во вторыхъ, и самыя представленія вносятся въ Думу въ томъ только случаѣ, если не требуется сохраненія тайны" [1]).

Тѣ-же самыя мысли, но въ болѣе рѣшительной формѣ, повторяются въ учебникѣ по лекціямъ проф. И. А. Ивановскаго: „Право министровъ дѣлать неотложные расходы *безъ всякаго одобренія Думы и Совѣта сводитъ бюджетныя права законодательныхъ учрежденій на нѣтъ*. Принятіе неотложности растяжимо и условно: законъ не вливаетъ въ него никакого опредѣленнаго содержанія. Достаточно, чтобы Совѣтъ Министровъ призналъ какой-нибудь расходъ неотложнымъ, и онъ будетъ произведенъ. Представленія, которыя

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 360.

министры вносятъ въ Думу въ оправданіе неотложности произведенныхъ расходовъ, не имѣютъ практическаго значенія, вслѣдствіе отсутствія въ Россіи конституціонной отвѣтственности министровъ" [1]).

Оба автора стоятъ, какъ видно, на такъ называемой конституціонной точкѣ зрѣнія и *по своему правы*. Къ сожалѣнію, вмѣсто того, чтобы въ данномъ случаѣ увидѣть новое доказательство невозможности примѣненія ея къ русскому государственному строю, они не идутъ далѣе голаго порицанія соотвѣтствующихъ статей закона. Они упускаютъ изъ виду, что эта статья стоитъ въ логической связи съ основными началами нашего государственнаго права и является выводомъ изъ монархическаго принципа, лежащаго въ его основаніи.

Нѣкоторые видятъ примѣры чрезвычайныхъ указовъ и въ другихъ мѣрахъ, исходящихъ отъ Верховной Власти. Положимъ, у г. Магазинера мы читаемъ: „Частные случаи общаго принципа чрезвычайно-указнаго права мы видимъ въ тѣхъ статьяхъ конституцій, которыя предоставляютъ главѣ государства издавать, при извѣстныхъ обстоятельствахъ или въ извѣстной сферѣ, акты съ силою закона, въ томъ смыслѣ, что эти акты, изданные на опредѣленное время или для опредѣленной мѣстности, или для опредѣленнаго рода дѣлъ, могутъ пріостанавливать дѣйствіе общихъ законовъ. Таковы *акты главы государства объ объявленіи мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи* (ст. 15 Осн. Зак.)" [2]).

Однако, съ этимъ толкованіемъ согласиться нельзя, по крайней мѣрѣ, оставаясь въ границахъ постановленій нашихъ Основныхъ Законовъ. Статья 15 послѣднихъ сохраняетъ за Государемъ Императоромъ право объявленія мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи *въ видѣ общаго правила*, а не въ видѣ исключенія, въ замѣну какихъ-либо нормальныхъ полномочій по данному вопросу власти законодательной или т. п.

Дополненіе къ приведеннымъ постановленіямъ нашихъ

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 181.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 43.

законовъ составляетъ статья 158 Учрежденій Министерствъ: „*Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ*, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ то-же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности. Министры о принимаемыхъ ими, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій, и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ, министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія". Эта статья показываетъ, что необходимость въ чрезвычайныхъ мѣрахъ можетъ имѣть мѣсто не только въ верховномъ управленіи и законодательствѣ, но и въ управленіи подчиненномъ.

ГЛАВА XIX.

Высочайшіе указы въ силу статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ.

Содержаніе. — Особо перечисленные Высочайшіе указы.—Общее полномочіе управлять государствомъ.—Основные Законы.—Право почина.—Пунктъ 7 ст. 31 Учрежд. Государственной Думы.—Учредительная власть.—Учредительныя полномочія по ст. 11 Основныхъ Законовъ.—Учрежденіе о Императорской Фамиліи.—Защитники и противники учредительной власти Государя Императора.—Практика.—Указы въ силу манифеста 3 іюня 1907 г.—Критика манифеста.—Практика.

Большинство современныхъ изслѣдователей русскаго государственнаго строя пытаются ограничить правомочія Монарха въ области правообразованія *лишь особо перечисленными въ законѣ предметами.* Выходъ за эти предѣлы объявляется уже нарушеніемъ закона. У проф. Паліенко мы читаемъ:

„Актами верховнаго управленія Монархъ можетъ регулировать тѣ вопросы, регулированіе которыхъ въ силу общаго полномочія или спеціальнаго для опредѣленныхъ случаевъ предоставлено Ему закономъ. Монархъ можетъ дѣйствовать *во исполненіе такого закона и въ предѣлахъ закономъ данныхъ полномочій*, но не при отсутствіи законнаго полномочія и въ нарушеніе законовъ“ [1]). Еще опредѣленнѣе прив.-доц. Лазаревскій.

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 64.

По мнѣнію послѣдняго, „Государь можетъ издавать *лишь тѣ или другіе указы, на которые онъ уполномоченъ* Основными Законами, или на которые будетъ уполномоченъ отдѣльными узаконеніями. Поэтому, относительно каждаго акта Государя долженъ ставиться вопросъ, изданъ ли онъ надлежащею властью, имѣлъ ли Государь право на изданіе этого акта, и только въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на этотъ вопросъ, за даннымъ актомъ можетъ быть признана законная сила. Въ этомъ Русскій Императоръ находится въ томъ-же положеніи, что и всѣ конституціонные монархи“ [1]).

„Подзаконность актовъ верховнаго управленія вытекаетъ уже изъ того, что въ Основные Законы включенъ *рядъ постановленій, уполномочивающихъ* Государя *на изданіе указовъ* по тому или другому вопросу (ст. 11—23). Эти статьи закона были бы совершенно излишни, если бы у Государя по прежнему предполагалось право издавать указы по любому вопросу, регулированному ли общимъ закономъ, или нѣтъ“ [2]).

„Самое существованіе ст. 87 Основныхъ Законовъ, обставляющей особыми условіями изданіе въ порядкѣ верховнаго управленія мѣръ, которыя требуютъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, доказываетъ, что *въ порядкѣ верховнаго управленія*, помимо случая, предусмотрѣннаго этой статьею, *подобныя мѣры издаваемы быть не могутъ*“ [3]).

Интересно также привести мнѣніе г. Калантарова: „Iedoch kann aus der Tatsache, dass die russische Verfassung einer Selbstbeschränkung des Monarchen ihren Urspung verdankt und aus dem Prinzip, dass in *dubio der Kaiser die Praesumption der Berechtigung erhält*, keineswegs der Schluss auf ein selbständig existierendes Recht des Monarchen des Erlasses von Verordnungen praeter legem für Russland gezogen werden, wie dies für Preussen der Anhänger der Gneistschen Theorie, Arndt tut. Eine solche Deduktion fällt für das russische Staatsrecht angesicht des Art. 86 der Grundgesetze

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 236.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 171.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 171.

hinweg, in welchem das Wort „Gesetz“ nur im materiellen Sinne zu verstehen ist“ [1]).

Всѣ эти мнѣнія совершаютъ одну и ту-же ошибку. Обращая вниманіе на статьи, посвященныя предметамъ, опредѣленно отнесеннымъ къ верховному управленію, они оставляютъ безъ вниманія, быть можетъ, самыя главныя статьи нашихъ Основныхъ Законовъ,—4 и 10, совершенно опредѣленно устанавливающія *общее верховное и самодержавное право* Государя Императора управлять Всероссійскимъ Государствомъ. Основные Законы, правда, перечисляютъ въ отдѣльныхъ статьяхъ разныя дѣла верховнаго управленія, но отнюдь не утверждаютъ, что всѣ, особо не упомянутые, предметы отнесены къ новому порядку законодательства. Тѣмъ болѣе, нигдѣ не постановлено, что по другимъ предметамъ, кромѣ особенно перечисленныхъ, указы издаваемы быть не могутъ. Въ то-же время, какъ мы уже знаемъ, предметы законодательства въ формальномъ смыслѣ этого слова опредѣленно перечисляются въ нашихъ законахъ. Отсюда съ несомнѣнностью вытекаетъ, что Высочайшій указъ является источникомъ права всюду, гдѣ не дѣйствуетъ законъ.

Конечно, было бы лучше, если бы все это было точно формулировано въ соотвѣтствующихъ статьяхъ закона, тѣмъ не менѣе положеніе вещей по данному вопросу и безъ этого совершенно ясно; оно таково, какъ было и по дореформенному праву. Въ этомъ случаѣ нельзя не вспомнить слѣдующихъ словъ г. Дьяка: „Въ Основныхъ Законахъ 1906 г. нигдѣ не упомянуто о правѣ Монарха издавать законы помимо Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Это совершенно вѣрно, но это право не было оговорено и въ законахъ 1892 г.“ [2]).

Что касается отдѣльныхъ доводовъ, которыми г. Лазаревскій и др. думаютъ подкрѣпить свое ученіе, то они отнюдь не убѣдительны, въ томъ числѣ и ссылка на ст. 87. Дѣйствительно, въ порядкѣ статьи 87 могутъ быть издаваемы мѣры лишь при обстоятельствахъ, въ ней предусмотрѣн-

---

1) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 77.

2) Дьякъ, Ограничена-ли власть..., стр. 14.

ныхъ, но вовсе не сказано, что онѣ *не могутъ быть издаваемы* въ какомъ либо *другомъ порядкѣ*, напр., въ порядкѣ статей 4 и 10. Существованіе *особо перечисленныхъ въ законѣ указовъ* также ничего не доказываетъ. Выше были указаны соображенія, въ силу которыхъ, рядомъ съ общимъ полномочіемъ на управленіе государствомъ, въ Основныхъ Законахъ отмѣчаются и отдѣльные предметы его [1]). Далѣе, ссылка г. Калантарова на то, что въ ст. 86 законъ понимается въ матеріальномъ отношеніи, противорѣчитъ прямому тексту ея.

Статья гласитъ: „Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора". Другими словами, здѣсь *указывается на форму*, въ которой издаются законы, но что такое законъ въ матеріальномъ смыслѣ—вовсе не поясняется. Всѣ государственные акты, изданные въ этой формѣ, независимо отъ ихъ содержанія, являются законами.

Наконецъ, ко всему сказанному слѣдуетъ еще добавить, что г. Паліенко говоритъ не только о спеціальномъ, но и *объ общемъ полномочіи* Монарха регулировать вопросы, а г. Калантаровъ утверждаетъ, что in dubio должна быть предполагаема презумпція полномочій Государя Императора. То и другое утвержденія, по меньшей мѣрѣ, плохо согласуются съ общими ихъ ограничительными толкованіями широты Императорской Власти.

Въ концѣ концовъ, правильной остается слѣдующая формула проф. Коркунова: „Какъ высшій органъ верховнаго управленія, глава государства, Монархъ, имѣетъ *общее полномочіе управлять государствомъ* и въ силу такого полномочія получаетъ право издавать указы, не основанные на частныхъ полномочіяхъ со стороны законодательной власти и потому болѣе самостоятельные" [2]).

Все это кажется намъ вполнѣ доказаннымъ. Имѣются, однако, *два вопроса*, которые заслуживаютъ *особаго разсмотрѣ-*

---

[1]) См. выше, глава XIV „Мѣры безопасности. Монета. Заключеніе", стр. 259.

[2]) Коркуновъ, Законъ и Указъ, стр. 289.

нія, а именно: 1) принадлежитъ ли Государю Императору учредительная власть и 2) могутъ ли быть издаваемы Высочайшіе указы по предметамъ, требующимъ изданія законовъ?

Въ нашемъ правѣ, какъ и въ правѣ большинства современныхъ государствъ, Основные Законы выдѣлены въ особую группу законовъ. Статьи 24 и 25 Основныхъ Государственныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. говорятъ о статьяхъ т. I, ч. I, Свода Законовъ, изд. 1892 г., которыя „сохраняютъ *силу Законовъ Основныхъ*". Манифестъ 23 апрѣля 1906 г. гласитъ: „Въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго строя, Мы повелѣли свести во едино постановленія, имѣющія *значеніе Основныхъ Государственныхъ Законовъ*".

То, что постановляется относительно закона въ формальномъ смыслѣ, т. е., закона по статьѣ 86, не распространяется, само по себѣ, ни на чрезвычайное законодательство по ст. 87, ни на военное законодательство по статьямъ 96, 97, ни на другіе правообразующіе акты, проходящіе не въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Возникаетъ вопросъ, *въ какомъ порядкѣ проходятъ Основные Законы?* Распространяется ли на нихъ дѣйствіе ст. 86?

Основные Законы отдѣляются отъ обыкновенныхъ законовъ, или просто законовъ и *нѣтъ серьезныхъ основаній* къ тому, чтобы утверждать, что все, сказанное о послѣднихъ, *относится и къ первымъ*. Съ этой точки зрѣнія, проф. Алексѣевъ совершенно произвольно толкуетъ статью 86 Основныхъ Законовъ, когда онъ говоритъ:

„Принадлежность законодательной власти не единоличному, а сложному органу, закрѣплена и 3-мъ пунктомъ манифеста 17-го октября, и 86-й ст. нашихъ Основныхъ Законовъ 23-го апрѣля: въ этихъ постановленіяхъ выставляется правило, по которому *ни одинъ законъ, ни обыкновенный, ни учредительный*, не можетъ состояться иначе, какъ съ согласія Думы и Государственнаго Совѣта. Это правило непримиримо съ утвержденіемъ С. А. Котляревскаго, по которому „высшій учредительный авторитетъ" принадлежитъ Монарху"[1]).

---

[1]) Алексѣевъ, Основные Законы. Р. В. 1912. № 102.

Въ статьѣ 86 вовсе не упоминается объ учредительныхъ законахъ. Она говоритъ просто о законѣ, т. е., о законѣ обыкновенномъ и устанавливаетъ его формальные признаки. Думается, что на учредительные законы она не распространяется. Обычно для пересмотра Основныхъ Законовъ конституціями устанавливается особый порядокъ, отличный отъ того, который проходятъ обыкновенные законы. Съ этимъ всѣ согласны.

Проф. Алексѣевъ: „По внѣшней формѣ различіе между ними въ конституціонныхъ государствахъ... существенно. Основные Законы издаются спеціальными органами, *учредительной властью*, обыкновенные же — властью законодательной" [1]).

Прив.-д. Свѣшниковъ: „При изданіи Основныхъ Законовъ необходимо было придти къ понятію *учредительной власти* въ государствѣ" [2]). „Основные Законы — это тѣ нормы, которыя по революціонному воззрѣнію на государство являются продуктомъ народной воли, тѣмъ общественнымъ договоромъ, который установляется всѣмъ народомъ; Основные Законы должна издать высшая власть, чѣмъ та, которая представляется данной совокупностью государственныхъ учрежденій" [3]).

Кому принадлежитъ учредительная власть по русскому праву? Основные Законы имѣютъ особое значеніе, или силу. Сила эта состоитъ, во первыхъ, въ томъ, что въ законодательныхъ установленіяхъ они могутъ быть *пересматриваемы лишь по почину* Государя Императора. Только по волѣ Государя Императора Россія можетъ получить новый основной законъ. Другаго пути нѣтъ. Поэтому, предоставленіе почина разсмотрѣнія Основныхъ Законовъ единственно Государю Императору, въ сущности, предоставляетъ ему и *учредительную власть* даже въ томъ случаѣ, если пересмотръ Основныхъ Законовъ производится въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства. Въ этомъ именно смыслѣ и толкуется нѣкоторыми статья 8 Основныхъ Законовъ.

---

1) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 214.

2) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, стр. 45.

3) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, стр. 45.

Г. Захаровъ: „Принципъ исключительной иниціативы Монарха по нашей конституціи въ области пересмотра дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ является естественнымъ слѣдствіемъ принадлежности Самодержавной Власти *учредительныхъ правъ*, почему вполнѣ естественно должно было и явиться такое положеніе, что тотъ, кто являлся учредителемъ, тотъ лишь и можетъ возбудить вопросъ объ измѣненіи этого учрежденія, т. е., говоря иными словами, въ этомъ отношеніи допущена гражданско-правовая точка зрѣнія, вмѣстѣ съ тѣмъ тутъ можно видѣть еще и существующее издавна общее требованіе нашихъ законовъ,—изъявленіе Высочайшаго соизволенія на возбужденіе того или иного законодательнаго вопроса“ [1]. „Вотъ почему и пересмотръ этихъ Основныхъ Законовъ, т. е., измѣненіе дѣятельности какой либо части государственной власти, какъ это и указано въ ст. 8 Осн. Зак., возможенъ лишь по почину Самодержавной Власти, которая, сосредоточивая въ своихъ рукахъ власть измѣненія конституціи, является охранительницей основъ государственнаго строя, альфой и омегой каждаго параграфа конституціи“ [2].

Менѣе рѣшительно, но все-же склоняется къ подобному толкованію права почина и проф. Котляревскій: „Чѣмъ объяснить“, говоритъ онъ, „что старое ограниченіе осталось въ полной силѣ, что мы находимъ запрещеніе возбуждать вопросъ о пересмотрѣ Основныхъ Законовъ уже въ Учрежденіи Государственной Думы 20 февраля 1906 г. (ст. 32) [3], а впослѣдствіи и въ самыхъ Основныхъ Законахъ 23-го апрѣля? Очевидно, пережившей государственную реформу мыслью о томъ, что *источникомъ учредительнаго авторитета является*

---

[1] Захаровъ, Система..., стр. 190.

[2] Захаровъ, Система..., стр. 361.

[3] „Здѣсь измѣнена нѣсколько редакція по сравненію со ст. 34-й Учрежденія 6-го августа: тамъ воспрещались „предположенія, касающіяся началъ государственнаго устройства, установленныхъ Законами Основными“, а въ 32-й ст. У. 20-го февраля—„предположенія объ измѣненіи Основныхъ Законовъ“. Вторая редакція болѣе опредѣленна, болѣе формальна и какъ бы предполагаетъ точнѣйшее опредѣленіе Основныхъ Законовъ, которое и дано было 23-го апрѣля“.—Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 55.

исключительно Монархъ. Можно сказать, эта мысль представляла изъ себя какъ бы противовѣсъ популярной тогда идеѣ учредительнаго собранія (сувереннаго, каковымъ оно являлось въ проектахъ революціонныхъ партій, или собранія съ учредительными функціями при наличности санкціи Государя—въ проектахъ партій легально оппозиціонныхъ). „Эта *мысль объ учредительной власти, принадлежащей* Монарху въ болѣе полномъ объемѣ, чѣмъ власть законодательная, представляетъ одно изъ важнѣйшихъ звеньевъ, связующихъ старый и новый строй Россіи. Можно сказать, устраненіе думской иниціативы имѣетъ въ гораздо большей мѣрѣ принципіальный, чѣмъ практическій смыслъ, такъ какъ наличность Государственнаго Совѣта и veto Монарха въ достаточной мѣрѣ ограждаютъ прочность Основныхъ Законовъ отъ возможныхъ посягательствъ Государственной Думы“ [1]). Все это довольно опредѣленно, но въ своей полемикѣ съ проф. Алексѣевымъ проф. Котляревскій съуживаетъ значеніе вышеприведенныхъ толкованій права почина, именно, онъ говоритъ слѣдующее:

„Я совершенно явственно на стр. 154-й говорю лишь, что, по мысли авторовъ Основныхъ Законовъ, *Монарху принадлежитъ высшій учредительный авторитетъ*,—въ смыслѣ того, что новый государственный порядокъ цѣликомъ вышелъ изъ его волеизъявленія, хотя въ этомъ новомъ порядкѣ этотъ авторитетъ выражается лишь въ исключительномъ правѣ почина при измѣненіи Основныхъ Законовъ. Притомъ я дѣлаю также явственную оговорку, очевидно, оставленную А. С. Алексѣевымъ безъ вниманія: „мы не думаемъ, конечно, чтобы эта юридическая мысль выступила съ особенной отчетливостью; еще менѣе думаемъ, чтобы она могла послужить основой для юридической конструкціи нашего строя“ [2]). Однако, и это поясненіе невполнѣ можетъ обезцѣнить предшествующія заявленія его, тѣмъ болѣе, что нѣсколько дальше въ той-же книгѣ проф. Котляревскаго мы читаемъ:

„Монарху принадлежитъ *высшій учредительный авторитетъ*. Новый порядокъ цѣликомъ вытекаетъ изъ этого

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 55-56.

[2]) Котляревскій, Къ вопросу..., Р. В. 1912. № 105.

авторитета, а не изъ какого-нибудь договорнаго отношенія: онъ зиждется на вполнѣ одностороннихъ актахъ; что, конечно, нисколько не умаляетъ его юридической силы и обязательности. Теперь *учредительная власть* Государя *ограничена* Думой и Совѣтомъ, но все-же никакое преобразованіе государственнаго порядка не можетъ быть законно произведено иначе, какъ по Его почину" [1]). Такимъ образомъ, онъ, все-же, признаетъ за Монархомъ, хотя и ограниченный, но высшій учредительный авторитетъ.

Далѣе, здѣсь у мѣста также вспомнить извѣстный намъ *пунктъ 7 статьи 31 Учрежденія Государственной Думы* [2]). Въ силу этого пункта, Государь Императоръ удерживаетъ за собой, между прочимъ, право продолжать произведенную Основными Законами задачу дальнѣйшаго разграниченія власти верховнаго управленія и власти законодательной, т. е., и въ этомъ случаѣ можно говорить объ учредительной власти Государя Императора. До нѣкоторой степени намѣчается это значеніе пункта 7 и проф. Котляревскимъ:

„Ясно, что при изданіи Учрежденія Государственной Думы 20-го февраля и Основныхъ Законовъ 23-го апрѣля сохранился цѣлый рядъ элементовъ господствовавшей ранѣе концепціи Верховной Власти. Она попрежнему разсматривалась, какъ распорядительница наличнымъ фондомъ государственной силы, хотя и ограниченная обязательнымъ, а не факультативнымъ участіемъ законодательныхъ органовъ. Съ этимъ связано и то представленіе *о преимущественныхъ учредительныхъ полномочіяхъ Государя*, которое запечатлѣлось въ его исключительной инипіативѣ при пересмотрѣ Основныхъ Законовъ. Такимъ образомъ, принципіальное значеніе п. 7 ст. 31-й гораздо важнѣе, чѣмъ практическое его примѣненіе" [3]).

Нѣкоторые полагаютъ, что въ правѣ почина Государя Императора единственное отличіе Основныхъ Законовъ

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 156.

[2]) См. выше, глава XVI. „Кругъ дѣлъ законодательной власти", стр. 300.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 113.

отъ обыкновенныхъ. „Пересмотръ Основныхъ Законовъ“, говоритъ проф. Паліенко, „въ законодательномъ порядкѣ единственно по почину Монарха и есть *единственное формальное отличіе* Основныхъ Законовъ отъ обыкновенныхъ въ нашемъ правѣ“ [1]). На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ и проф. Шалландъ, когда онъ пишетъ: „Съ точки зрѣнія большей или меньшей трудности пересмотра конституцій, онѣ раздѣляются на гибкія и негибкія. Наша конституція, починъ пересмотра которой обусловленъ исключительно волей Императора, несомнѣнно, принадлежитъ къ числу гибкихъ“ [2]). Ближайшее знакомство съ государственными актами и законами послѣдняго времени показываетъ, что это вовсе не такъ.

Особо устанавливая право почина, принадлежащее Государю Императору въ области Основныхъ Законовъ, статья 8 употребляетъ такія выраженія, которыя даютъ право утверждать, что верховныя права Государя Императора должны быть толкуемы по отношенію къ Основнымъ Законамъ и въ другихъ отношеніяхъ иначе, чѣмъ по отношенію къ обыкновеннымъ. Статья говоритъ, что Основные Законы „могутъ“ подлежать пересмотру въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ лишь по почину Государя Императора. Отсюда слѣдуетъ, повидимому, не только то, что въ этихъ установленіяхъ Основные Законы не могутъ разсматриваться безъ Высочайшаго почина, но и то, что Основные Законы *могутъ подлежать пересмотру и въ другомъ порядкѣ, т. е., въ порядкѣ Высочайшаго указа*, тѣмъ болѣе, что это единственный путь, который остается, если Государь Императоръ не изберетъ пути общаго законодательства.

Все это подтверждается и тѣмъ, что въ перечнѣ дѣлъ, отнесенныхъ къ компетенціи Государственной Думы, *Основные Законы, особо не указаны.* Устраненіе Законовъ Основныхъ изъ обычной компетенціи законодательныхъ установленій косвенно подтверждаетъ, между прочимъ, и статья 87 [3]). Дѣй-

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 64—65.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 236.

[3]) См. выше, глава XVIII. „Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе указы“, стр. 388.

ствіе этой статьи не распространяется, какъ мы знаемъ, на Основные Законы; чрезвычайные указы не могутъ касаться Основныхъ Законовъ, измѣненіе ихъ не можетъ имѣть мѣсто въ порядкѣ чрезвычайнаго указа, предопредѣляющемъ, какъ извѣстно, переносъ дѣла въ законодательныя установленія, т. е., судьба Высочайшихъ указовъ учредительнаго значенія не поставлена въ зависимость отъ рѣшенія законодательныхъ установленій.

Это толкованіе получитъ для насъ безспорную убѣдительность, если мы вспомнимъ извѣстныя уже намъ постановленія статьи 4, что Государю Императору принадлежитъ *верховная самодержавная власть*, и статьи 10, что Ему принадлежитъ *власть государственнаго управленія* въ полномъ объемѣ. Далѣе, рѣшающее подтвержденіе этимъ положеніямъ мы находимъ въ слѣдующихъ словахъ двухъ изъ значительнѣйшихъ манифестовъ послѣдняго времени.

Манифестъ 9 іюля 1906 г. объявляетъ: „Выборные отъ населенія, вмѣсто работы строительства законодательнаго, уклонились въ непринадлежащую имъ область и обратились къ указанію Намъ на несовершенства Законовъ Основныхъ, измѣненія которыхъ могутъ быть *предприняты лишь Нашею Монаршею Волею*".

Манифестъ 3 іюня 1907 г. провозглашаетъ: „рѣшимость *довести до конца начатое Нами великое дѣло преобразованія Россіи*". Смыслъ этихъ изъявленій Высочайшей Воли ясенъ. Верховное государственное творчество принадлежитъ Государю Императору.

Наконецъ, не надо забывать и того, что Основные Законы были созданы именно Высочайшимъ указомъ 23 апрѣля 1906 г., т. е., наканунѣ созыва первой Думы и нѣсколько мѣсяцевъ спустя послѣ указа 17 октября 1905 г., „установившаго, какъ незыблемое начало, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы". Причемъ въ нихъ содержится цѣлый рядъ новыхъ постановленій, ранѣе нашему законодательству неизвѣстныхъ. И никто серьезно не подвергалъ сомнѣнію юридическаго характера ихъ и даже не считалъ, что эти законы являются лишь временными, потому что прошли безъ одобренія законодательныхъ установленій. Императорская Власть *и*

послѣ манифеста 17 октября считалась имѣющей учредительныя права, причемъ законы 23 апрѣля проходили не въ общемъ законодательномъ порядкѣ, соблюденіе коего требовалъ законъ 5 іюня 1905 г., а въ порядкѣ Высочайшаго указа. На это указываетъ и г. Захаровъ:

„Въ качествѣ власти *учредительной*, она является создательницей нынѣшняго законодательнаго порядка и дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ, которыми опредѣляется дѣятельность нашего государственнаго организма и которые *изданы не какъ законодательныя нормы въ установленномъ законодательномъ порядкѣ, чего требовалъ законъ 5 іюня 1905 г.*, а какъ чрезвычайные акты Верховнаго волеизъявленія“ [1]. „Данный 23 апрѣля актъ есть актъ, опредѣляющій дарованныя права населенію и новый порядокъ законодательства. Изъ этого вытекаетъ, что въ силу такого изданія конституціи русскому Монарху всецѣло принадлежитъ власть учредительная. Это обстоятельство имѣетъ тотъ смыслъ, что всѣ предоставляемыя новыми Основными Законами права основываются не на принципѣ, высказанномъ Руссо, общей воли (volonté générale) народа, а на единичной волѣ Монарха, установившаго для русскихъ подданныхъ пользованіе „правовымъ строемъ на основѣ гражданской свободы“—какъ говорится во всеподданнѣйшемъ докладѣ гр. Витте 17 октября 1905 г.“ [2].

Интересно отмѣтить, что проф. Котляревскій находитъ чуть ли не единственный аргументъ въ доказательство невозможности отмѣнить въ порядкѣ верховнаго управленія новые Основные Законы въ исключеніи изъ нихъ эпитета верховной власти „неограниченная“. Онъ говоритъ именно слѣдующее: „Для юристовъ всегда весьма опасно недостаточное вниманіе къ данному положительному праву. Что-же говоритъ послѣднее? Оно, безусловно, исключаетъ легальную возможность въ порядкѣ незаконодательномъ отмѣнить—не манифестъ 17-го октября, а тѣ акты, коими законодательнымъ учрежденіямъ предоставлено участіе въ осуществленіи государственной власти. Дѣло здѣсь не только въ томъ, что

---

[1]) Захаровъ. Система..., стр. 30.

[2]) Захаровъ. Система..., стр. 126.

и учредительные законы не могутъ у насъ быть измѣняемы безъ согласія Думы и Совѣта и что къ нимъ даже не примѣнима статья 87-я О. З. *Можетъ быть, все это касается обычнаго, не чрезвычайнаго порядка?* Но наши Основные Законы, характеризуя status Верховной Власти, прямо признаютъ ея ограниченность—*исключаютъ эпитетъ „неограниченный“.* Если бы манифестъ 17-го октября возвѣщалъ ограниченіе чисто прекарное, или, во всякомъ случаѣ, такое, которое бы качественно не отличалось отъ многихъ предшествующихъ актовъ русской государственной власти и постоянно могло бы быть взято назадъ, не было бы никакого основанія и отказываться отъ самаго эпитета. Подобныя ограниченія — временныя отчужденія власти, которая затѣмъ одностороннимъ волеизъявленіемъ Монарха можетъ быть возвращена къ своему источнику — происходили и раньше: достаточно напомнить судебную реформу 1864 года“ [1]).

Ссылка на исключеніе одного слова *показываетъ лишь слабость позиціи*, занятой проф. Котляревскимъ. Можетъ ли означать что либо опущеніе указаннаго эпитета, когда въ Основныхъ Законахъ остались другіе: верховный и самодержавный? И много ли вообще значитъ опущеніе слова, когда явленіе осталось, по существу, прежнимъ, когда въ Основныхъ Законахъ осталась и статья 4, соотвѣтствующая статьѣ 1 старыхъ Основныхъ Законовъ, и статья 10, отвѣчающая статьѣ 80 послѣднихъ?

Кромѣ разобранныхъ общихъ постановленій объ учредительной власти Государя Императора мы находимъ въ Основныхъ Законахъ и спеціальныя, хотя перечислять предметы учредительной власти Монарха не представляется, конечно, возможнымъ. По справедливому замѣчанію г. Захарова: *„опредѣлить точно предѣлы учредительной дѣятельности власти*, отражающей жизнь, *едва ли представляется возможнымъ*, указаній точныхъ въ этомъ отношеніи мы въ Основныхъ Законахъ не найдемъ“ [2]).

Прежде всего, Основные Законы, несомнѣнно, удерживаютъ *учредительныя уполномочія* за Государемъ Импе-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 159—160.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 301.

раторомъ относительно Учрежденій *Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.* Выше мы подробно разсматривали правообразующую власть Государя Императора по отношенію къ законодательнымъ установленіямъ[1]). Основныя начала этихъ учрежденій включены, какъ извѣстно, въ Основные Законы, значитъ, полномочія Монарха, распространяющіяся на нихъ, носятъ характеръ учредительныхъ, въ остальномъ дѣйствуетъ обыкновенный законообразующій указъ.

Въ болѣе ранней нашей работѣ о власти Всероссійскаго Императора мы писали: „Wenn wir diesen (11) Artikel mit der obenerwähnten Begrenzung der gesetzgeberischen Rechte von R.-Duma u. R.-Rat in Bezug auf die Grundgesetze in Zusammenhang bringen und zugestehen, dass kraft dieses Artikels die Gewalt *des Kaisers* sich auf das ganze Gebiet der Staatsorganisation, also auch auf R.-Duma und R. Rat, erstreckt, so müssen wir zum Schluss kommen dass dieses unscheinbare, bescheiden klingende Artikel *dem Kaiser die sog. „konstituierenden Funktionen sichert“* [2]).

Не всѣ, однако, держатся этого взгляда. Въ Основные Законы вошли лишь нѣкоторыя статьи учрежденій Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, устанавливающія самыя основанія ихъ устройства и дѣятельности. Отсюда, обыкновенно, дѣлается заключеніе, что во всемъ остальномъ, *учрежденія подлежатъ пересмотру въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства.*

Проф. Котляревскій говоритъ: „Слова манифеста объ учрежденіи Государственной Думы не исключаютъ права возбуждать ходатайство *о пересмотрѣ отдѣльныхъ статей учрежденія*, лишь бы эти статьи не касались началъ государственнаго устройства, установленныхъ Законами Основными. Въ совѣщаніи, разсматривавшемъ проектъ учрежденія Думы, предлагалось исключить ея инициативу по отно-

---

[1]) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе“, стр. 197—198.

[2]) Kazansky, Revolution und konstitutionelle Rechte des russichen Kaisers. Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. Juli 1906. S. 176.

шенію къ самому этому учрежденію, хотя бы на первое время. Предложеніе это, однако, не было принято" [1]). Толкованіе это нельзя считать правильнымъ, потому что статья 11 Основныхъ Законовъ распространяетъ свое дѣйствіе на указанныя законодательныя установленія вообще, а не на нѣкоторыя лишь ихъ стороны спеціально.

Второй вопросъ Основныхъ Законовъ, относительно котораго опредѣленно оговорена учредительная власть Государя Императора, это—*Учрежденіе Императорской Фамиліи.* Въ Основныхъ Законахъ прямо постановляется, что оно можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ и въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ:

„Учрежденіе о Императорской Фамиліи, сохраняя силу Законовъ Основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ, если измѣненія и дополненія сего Учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода" [2]).

Нѣкоторые видятъ въ учредительномъ правѣ Государя Императора *особенность именно законовъ объ Императорской Фамиліи.* У проф. Паліенко мы читаемъ: „Въ то время, какъ Основные Законы общіе, какъ мы ихъ называемъ, изложенные въ раздѣлѣ 1, ч. 1, т. 1 Свода Законовъ, могутъ быть измѣняемы и дополняемы *лишь въ общемъ законодательномъ порядкѣ*, т. е., Монархомъ „въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою", съ тѣмъ лишь существеннымъ отличіемъ отъ законовъ неосновныхъ или обыкновенныхъ, что въ силу 8 ст. Осн. Законовъ „единственно по почину Государя Императора", Основные Государственные Законы могутъ подлежать пересмотру въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ, спеціальные, какъ мы ихъ называемъ, Основные Законы „Учрежденіе о Императорской Фамиліи (ст. 126—223 и приложенія II—IV и VI), „сохраняя силу Законовъ

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 54.

[2]) Основные Законы, ст. 125.

Основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ, если только измѣненія сего учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода" [1]).

Объясненіе этому онъ находитъ въ особой природѣ Учрежденія о Императорской Фамиліи. „Учрежденіе о Императорской Фамиліи" есть спеціальное законодательство, отнюдь не находящееся въ логической связи съ прочими Основными Законами, и не могущее поэтому служить къ ихъ поясненію; и если говорится, что за „Учрежденіемъ о Императорской Фамиліи" сохранена „сила Законовъ Основныхъ", то это *совершенно неточное выраженіе*, какъ это правильно указалъ г. Лазаревскій, такъ какъ и всѣ прежніе наши Основные Законы, часть которыхъ составляло „Учрежденіе о Императорской Фамиліи", никакой особой формальной силы (исключая до нѣкоторой степени закона о престолонаслѣдіи) по сравненію съ обыкновенными законами не имѣли, а лишь теперь сообщена имъ особая формальная сила по сравненію съ законами обыкновенными; въ то-же время „Учрежденіе о Императорской Фамиліи" формально отличено и отъ прочихъ Основныхъ Законовъ, въ смыслѣ забронированія его не только въ отношеніи инціативы пересмотра, но и въ отношеніи прочихъ законодательныхъ полномочій палатъ исключительными законодательными полномочіями Монарха" [2]).

„Основные Законы Имперіи расчленены на *два совершенно отличныхъ другъ отъ друга* по своей юридической природѣ законодательства" [3]). Нѣсколько дальше онъ даже исключаетъ Учрежденіе о Императорской Фамиліи изъ числа Законовъ Основныхъ, потому что оно „формально представляетъ совершенно особую категорію „Законовъ Основныхъ" [4]).

Прив.-д. Лазаревскій, на котораго ссылается проф. Паліенко, съ своей стороны, говоритъ слѣдующее: „Употре-

[1]) Паліенко, Основные Законы, стр. 50.

[2]) Паліенко, Основные Законы, стр. 52.

[3]) Паліенко, Основные Законы, стр. 53.

[4]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 59.

бленное въ ст. 24 и 25 Основныхъ Законовъ 23 апр. 1906 г. выраженіе относительно отдѣльныхъ постановленій Основныхъ Законовъ, изданія 1892 г., что эти постановленія „сохраняютъ силу Основныхъ Законовъ", должно быть признано съ юридической точки зрѣнія совершенно неточнымъ. Какъ мы видѣли раньше, Основные Законы изданій 1832—1892 г.г. никакой особой силы не имѣли. Ихъ сила не отличалась отъ силы всѣхъ другихъ законовъ. Поэтому, если они „сохранили" свою прежнюю силу, то они не имѣютъ нынѣ силы Основныхъ Законовъ. Но мысль закона, очевидно, не та: этимъ постановленіемъ, очевидно, имѣлось въ виду „сообщить" силу Основныхъ Законовъ. Въ частности, по отношенію къ ст. 25 Осн. Зак., которая „сохраняетъ" за Учр. Имп. Фам. силу Основныхъ Законовъ, слѣдуетъ отмѣтить, что въ этой статьѣ неправильно не только употребленное въ ней выраженіе „сохраняетъ силу Основныхъ Законовъ". Сила Основныхъ Законовъ состоитъ въ томъ, что они могутъ подлежать пересмотру только въ законодательномъ порядкѣ (не въ порядкѣ ст. 87), и при томъ только по почину Государя. По ст. 25 Основныхъ Законовъ сила Учрежденія Императорской Фамиліи совершенно другая; оно „можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ". Такимъ образомъ, сила Учрежденія Императорской Фамиліи совершенно иная, чѣмъ сила Основныхъ Законовъ, и такимъ образомъ, постановленіе о томъ, что Учрежденіе Императорской Фамиліи „сохраняетъ силу Законовъ Основныхъ", надо признать и въ редакціонномъ отношеніи, и по существу *основаннымъ на сплошномъ недоразумѣніи"* [1]).

По поводу этихъ разсужденій указанныхъ авторовъ нельзя не замѣтить слѣдующаго. Утверждать, что „общіе" Основные Законы могутъ пересматриваться лишь въ порядкѣ статьи 86, никакъ нельзя. Мы показали это выше совершенно ясно. Столь-же ошибочно думать, что Учрежденіе о Императорской Фамиліи ни въ какой логической связи съ прочими Основными Законами не находится. Учрежденіе это имѣетъ въ виду обезпечить постоянное замѣщеніе

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 123.

Всероссійскаго Престола всесторонне пріуготовленными къ тому лицами. Оно обезпечиваетъ, *одинъ изъ важнѣйшихъ въ монархическомъ государствѣ интересовъ*: непрерывное и правильное проявленіе династичности. Поэтому оно именно и должно быть относимо къ Законамъ Основнымъ.

Столь-же ошибочно утверждать, что Основные Законы не имѣли раньше *особой формальной природы*. Вѣдь, и до реформъ послѣдняго времени существовалъ общій порядокъ для прохожденія законовъ, т. е., законовъ простыхъ, но этотъ порядокъ къ пересмотру Законовъ Основныхъ, какъ показало хотя бы изданіе ихъ въ 1906 г., не примѣнялся. Основные Законы шли особымъ путемъ черезъ спеціально для того образованныя совѣщанія, въ „предуказанномъ Государемъ Императоромъ порядкѣ". Сопоставляя это обстоятельство и то, что Учрежденіе о Императорской Фамиліи также пересматривается въ порядкѣ Высочайшаго указа, а равно принимая во вниманіе оговорку Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г., что Учрежденіе о Императорской Фамиліи сохраняетъ силу Законовъ Основныхъ, мы находимъ новое подтвержденіе того, что Основные Законы пересматриваются въ общемъ законодательномъ порядкѣ лишь въ томъ случаѣ, если на то будетъ Высочайшій почннъ. Такимъ образомъ „сплошное недоразумѣніе" надо признать скорѣе на сторонѣ вышеупомянутыхъ неудачныхъ комментаторовъ нашей конституціи.

Выводъ изъ всего сказаннаго можетъ быть только одинъ. Во время революціоннаго броженія нѣкоторыя крайнія партіи домогались созыва учредительнаго собранія. Домогательства ихъ остались тщетными. *Учредительная власть, какъ и прежде, принадлежитъ* Государю Императору. Къ сему и приходитъ цѣлый рядъ лицъ:

Г. Захаровъ: „Понятіе *учредительнаго свойства Верховной Государственной Власти* слишкомъ ясно ощущается, чтобы была возможность его игнорировать при общемъ обзорѣ государственной власти, и мысль эта находитъ себѣ выраженіе и въ стѣнахъ органа народнаго представительства" [1]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 301—302.

Съ присущимъ ему талантомъ эта мысль слѣдующимъ образомъ выражалась проф. Вязигинымъ: „Какъ извѣстно, первая Государственная Дума старалась принять характеръ учредительнаго собранія, но эта ея дѣятельность долго не продолжалась, и въ манифестѣ 9 іюля 1906 г. о роспускѣ первой Думы мы находимъ въ высшей степени замѣчательное мѣсто, которое въ ученіи о нашихъ Основныхъ Законахъ и о самодержавіи нашихъ Царей имѣетъ, по моему, рѣшающее значеніе. Вотъ что говорится въ этомъ манифестѣ: „Выборные отъ населенія, вмѣсто работы строительства законодательнаго, уклонились въ непринадлежащую имъ область.... и обратились съ указаніемъ Намъ на несовершенство Законовъ Основныхъ, измѣненія которыхъ могутъ быть предприняты лишь Нашей Монаршей волей". Это ясно показываетъ, что Дума находится подъ закономъ, а Самодержавная Власть надъ закономъ; она сохранила за собою *учредительныя полномочія*, учредительную власть" [1]).

Тотъ-же смыслъ имѣютъ, въ сущности, слѣдующія слова проф. В. Д. Каткова: „Верховная Власть *не была бы верховною*, если бы она не имѣла права какъ *писать статьи, въ родѣ статьи 7-й Основныхъ Законовъ, такъ и измѣнять ихъ или отмѣнять навсегда или ad hoc*. Если бы была какая либо другая власть въ странѣ, *могущая ограничивать* права, принадлежащія Государю по ст. 4 Основныхъ Законовъ, то эта ограничивающая власть и была бы верховною. Но такой другой Верховной Власти нѣтъ ни въ законахъ, ни in rerum natura" [2]).

Принадлежность Государю Императору учредительныхъ полномочій станетъ для насъ тѣмъ болѣе очевидной, если мы вспомнимъ какую громадную роль, что касается учредительной дѣятельности, играютъ *фактическія обстоятельства*. Проф. Куплеваскій говоритъ даже: „*Вопросъ о коренныхъ измѣненіяхъ государственнаго устройства* есть вопросъ не юридическій, а *вопросъ фактическихъ* обстоятельствъ, нравственности и политики (Salus populi suprema lex esto).

---

[1]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3123.

[2]) Катковъ, Русская Рѣчь. 1912 г., № 1860.

На стражѣ этого salus populi, по историческимъ основаніямъ, въ настоящее время стоитъ самодержавная власть Русскаго Царя" [1]. „Представительный строй монархіи былъ введенъ Государемъ, по Его личной волѣ, для успокоенія страны и улучшенія ея благосостоянія, какъ нормальный порядокъ. Въ манифестѣ 17 октября 1905 г. заключается только мудрое намѣреніе Государя установить новый порядокъ веденія государственныхъ дѣлъ, но нѣтъ никакого обязательства. Если эта цѣль не достигается, то Государь, опираясь на свои историческія права и лежащія на Немъ передъ страною обязанности, *можетъ въ этотъ строй вносить необходимыя измѣненія.* Въ этомъ смыслѣ Онъ и остается самодержавнымъ" [2].

Не всѣ, однако, держатся развиваемой нами точки зрѣнія. Проф. Алексѣевъ пишетъ: „Если *ни одинъ основной законъ не можетъ получить своего совершенія безъ участія парламента*, то и нельзя приписывать одному Главѣ Правительства высшій учредительный авторитетъ, а можно говорить только о распредѣленіи высшей учредительной власти между нѣсколькими верховными органами. Правило, по которому Основные Государственные Законы могутъ подлежать пересмотру единственно по почину Государя, нисколько не колеблетъ этого правила, точно такъ-же, какъ постановленіе французской конституціи, по которому предложеніе объ измѣненіи конституціи можетъ исходить только отъ президента и членовъ обѣихъ палатъ, не подрываетъ того принципа, по которому право измѣнять конституцію принадлежитъ національному собранію въ его совокупности. Высшей учредительной властью въ данномъ государствѣ вооружены не тѣ органы или не тотъ органъ, которымъ принадлежитъ право почина по внесенію измѣненій въ Основные Законы, а лишь тѣ, *безъ согласія которыхъ эти измѣненія не могутъ состояться*, а этимъ органомъ является у насъ не Монархъ, а всѣ три фактора законодательной власти въ ихъ совокупности" [3].

---

[1]) Куплеваскій, Историческій Очеркъ..., стр. 69.

[2]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 68.

[3]) Алексѣевъ, Основные Законы. Р. В. 1912. № 102.

По его мнѣнію: „Если существуютъ конституціонныя монархіи, въ которыхъ глава государства не является необходимымъ факторомъ учредительной власти, то *нѣтъ такой конституціонной монархіи, въ которой Основные Законы могли бы получить свое совершеніе безъ участія парламента.* Во всѣхъ современныхъ конституціонныхъ монархіяхъ послѣдовательно проводится правило, не знающее исключенія, по которому измѣненія въ конституціи являются результатомъ совмѣстной дѣятельности нѣсколькихъ органовъ, однимъ изъ которыхъ непремѣнно долженъ быть парламентъ“ [1]).

Къ нему примыкаетъ и проф. Шалландъ: „Съ точки зрѣнія трудности пересмотра или, говоря технически, ревизіи конституціи, наша конституція принадлежитъ къ числу самыхъ гибкихъ, такъ какъ ревизія ея происходитъ *общимъ законодательнымъ путемъ*, и единственное, выставляемое Осн. Зак., условіе—это иниціатива пересмотра со стороны Главы Государства“ [2]).

Таково-же мнѣніе и г. Комботекра: „Le moyen primordial de *fixer la compétence de l'État* n'appartient plus exclusivement au tsar, mais à la fois *au tsar et au parlement*“ [3]).

Развиваетъ эту точку зрѣнія и членъ Государственной Думы П. Н. Милюковъ: „Для извѣстныхъ случаевъ, для законовъ особенно важныхъ, коренныхъ въ государственномъ строѣ, конечно, порядокъ можетъ быть установленъ особый, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, имѣющій учредительный характеръ- Такой порядокъ установленъ и въ нашихъ Основныхъ Законахъ, но онъ тоже не создаетъ собой учредительной власти и *распредѣляетъ учредительную власть между Монархомъ и народными представителями.* Всѣ права власти, съ одной стороны, и народнаго представительства, съ другой, всѣ они точно обозначены вь нашихъ Основныхъ Законахъ. Тѣхъ правъ, которыя тамъ не указаны, тѣхъ правъ не существуетъ, не существуетъ вовсе. Въ этомъ и заключается корень различія между старымъ и новымъ строемъ“ [4]). Раз-

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр: 78.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 21.

[3]) Combothecra, Monographies..., p. 233.

[4]) Милюковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 148.

бирать эти мнѣнія послѣ сдѣланнаго выше подробнаго разсмотрѣнія вопроса мы уже не будемъ, всѣ они покоются просто на недостаточномъ знаніи нашего права.

Главнымъ проявленіемъ учредительной власти Государя Императора въ періодъ послѣ созыва первой Государственной Думы были финляндскіе указы. Значеніе ихъ съ большимъ мастерствомъ подчеркнулъ проф. Вязигинъ: „У извѣстнаго юриста Еллинека, трудъ котораго, между прочимъ, переведенъ подъ редакціей не безызвѣстнаго кадета—юриста Гессена, говорится, что различіе между основнымъ и обыкновеннымъ закономъ приводитъ *къ различію власти учредительной и собственно власти законодательной.* Вотъ я и развиваю, что власть учредительная и власть законодательная, согласно этому юридическому опредѣленію, у насъ проявлялась разными путями. 20 мая 1908 г. изданъ былъ указъ о порядкѣ направленія финляндскихъ дѣлъ. Вы помните, какъ лѣвая печать выступала противъ этого закона, какъ она старалась его представить несоотвѣтствующимъ „конституціи". Совершенно вѣрно: этотъ указъ несоотвѣтствовалъ бы „конституціи", если бы она у насъ была, но такъ какъ ея у насъ нѣтъ, то онъ совершенно соотвѣтствуетъ нашему самодержавному законодательству. Равнымъ образомъ, 24 августа 1909 г. изданы были правила о примѣненіи ст. 96" [1]).

„Затѣмъ 14 марта 1910 г. опять мы имѣемъ манифестъ о новомъ порядкѣ общеимперскаго законодательства примѣнительно къ Финляндіи, и опять мы видимъ со стороны конституціоналистовъ рядъ выпадовъ, рядъ нападеній. Это-же свидѣтельствуетъ о чемъ? Да только о томъ, что не подлежитъ никакому спору, что наша Верховная Власть по своей природѣ неограничена и оставила *исключительно за собой учредительное законодательство*, или, какъ любитъ выражаться членъ Государственной Думы Милюковъ, „имманентное право переворота". Всѣ эти хитросплетенія, всѣ эти построенія о подзаконности Верховной Власти раз-

---

[1]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3124.

сѣиваются, какъ дымъ: у насъ остается незыблемымъ Самодержавіе и никакой конституціи нѣтъ" [1]).

Впрочемъ, эти законы отмѣчали и другія лица. Такъ, г. Захаровъ пишетъ: „14 марта 1910 г. послѣдовало изданіе акта, чрезвычайнаго по своему наименованію,—манифеста объ общеимперскомъ законодательствѣ примѣнительно къ Финляндіи. Такой актъ есть именно *актъ учредительнаго характера* Самодержавной Власти, актъ, расширяющій сферу дѣятельности и составъ представительныхъ законодательныхъ органовъ, актъ, вносящій извѣстное новое, созданное силой реальныхъ вещей, дополненіе, хотя детали соотвѣтствующаго законопроекта и были выработаны въ законодательномъ порядкѣ, т. е., согласно ст. 8 Осн. Зак. Такое свойство власти въ томъ-же вопросѣ проглядывало и нѣсколько ранѣе, въ указѣ 20 мая 1908 г. о порядкѣ направленія финляндскихъ дѣлъ" [2]). Упоминалъ о русско-финляндскихъ дѣлахъ, какъ выходящихъ за предѣлы полномочій законодательныхъ учрежденій, и г. Шасль [3]).

Переходимъ ко второму вопросу изъ числа двухъ, намѣченныхъ выше. Здѣсь именно одинъ изъ случаевъ, когда, отыскивая право, мы должны не ограничиваться *Сводомъ Законовъ*, но искать поученія и въ *Полномъ Собраніи Законовъ*. Въ Полномъ Собраніи Законовъ находится, между прочимъ, Высочайшій манифестъ 3 іюня 1907 г. объ измѣненіи въ порядкѣ выборовъ въ Государственную Думу. Оно даетъ чрезвычайно важное для даннаго вопроса толкованіе правамъ Монарха. Дѣло въ слѣдующемъ:

Порядокъ выборовъ въ Государственную Думу не относится къ числу особо указанныхъ вопросовъ верховнаго управленія, не относится онъ и къ Законамъ Основнымъ. Посему, онъ подлежитъ собственно общему законодательному регулированію, тѣмъ болѣе, что манифестъ 17 октября 1905 г. предоставляетъ „*дальнѣйшее развитіе* начала общаго избирательнаго права *установленному законодательному по-*

---

1) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3125.

2) Захаровъ, Система..., стр. 301.

3) Chasles, Le parlement russe..., p. 163.

рядку". Между тѣмъ, въ манифестѣ 3 іюня ранѣе существовавшій порядокъ выборовъ былъ измѣненъ въ порядкѣ Высочайшаго указа и, въ объясненіе, провозглашено слѣдующее:

„Измѣненія въ порядкѣ выборовъ не могутъ быть проведены обычнымъ законодательнымъ путемъ черезъ ту Государственную Думу, составъ коей признанъ Нами неудовлетворительнымъ, вслѣдствіе несовершенства самаго способа избранія ея членовъ. Только власти, даровавшей первый избирательный законъ, *исторической власти Русскаго Царя*, довлѣетъ право отмѣнить оный и замѣнить его новымъ. Отъ Господа Бога вручена Намъ власть царская надъ народомъ Нашимъ. Предъ Престоломъ Его Мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской".

Такимъ образомъ, манифестъ 3 іюня не только издалъ *новый избирательный законъ, но провозгласилъ общія нормы*, которыя слѣдовало бы отнести къ Основнымъ Законамъ государства. Юридическое значеніе этого манифеста поистинѣ громадно. Все его значеніе мы раскроемъ въ дальнѣйшемъ. Въ настоящее-же время отмѣтимъ лишь, что новое избирательное право, созданное Высочайшимъ указомъ, прошло въ жизнь именно, какъ право, *а декларація законодательныхъ правъ* Государя Императора, содержащаяся въ этомъ манифестѣ, привзошла, какъ одинъ изъ крупнѣйшихъ фактовъ законодательства послѣдняго времени, въ правосознаніе русскаго народа, такъ какъ она, несомнѣнно, соотвѣтствовала глубочайшимъ убѣжденіямъ массы русскаго народа.

По справедливому замѣчанію г. Тихомирова: „Высочайшій манифестъ 3 іюня 1907 года составляетъ несомнѣнное *дополненіе къ ранѣе изданнымъ манифестамъ* о преобразованіи русскаго государственнаго строя, а слѣдовательно даетъ изъясненіе и узаконеніямъ 1906 года объ Основныхъ Законахъ"[1]. „Единственная статья закона, подъ которую можетъ быть подведенъ актъ 3 іюня, есть статья 4 *Основныхъ Законовъ* 1906 года"[2].

Манифестъ 3 іюня является именно дополненіемъ и толкованіемъ къ извѣстнымъ уже намъ статьямъ 4 и 10 Ос-

[1]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 1.

[2]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 3.

новныхъ Законовъ. Г. Тихомировъ особенно подчеркиваетъ прямое отношеніе его къ статьѣ 4. „Нельзя не признать, что этотъ порядокъ изданія законовъ, устанавливаемый въ новыхъ Основныхъ Законахъ только внутреннимъ смысломъ статьи 4, *остается какъ бы скрытымъ* отъ взоровъ поверхностнаго юриста“ [1]).

Прямую ошибку составляетъ, во всякомъ случаѣ, мнѣнія г. Калантарова, что манифестъ 3 іюня 1907 г. изданъ въ порядкѣ ст. 87: „Auf die Darstellung der Wahlreglemente vom 3. Juni 1906, auf Grund deren die Reichsduma der dritten Berufung gebildet wurde, werden wir nicht eingehen: sie sind *auf dem Wege einer Notverordnung zustande* gekommen und haben, da sie zur Genehmigung binnen der ersten zwei Monate der Reichsduma nicht eingereicht wurden, ihre derogative Kraft verloren“ [2]).

Во всякомъ случаѣ, ни съ одной стороны, призванной блюсти закономѣрность въ русской государственной жизни, не было выражено сомнѣнія въ полной законности манифеста. Онъ былъ контрассигнованъ министромъ, опубликованъ Сенатомъ, и Государственная Дума 3-го созыва, образованная на основаніи этого самаго закона, не подняла вопроса о незакономѣрности дѣйствія подчиненныхъ властей. „Всѣ учрежденія Государства Русскаго, народъ Россіи и Верховная Власть—*единогласно признали актъ 3 іюня законнымъ*“ [3]).

Членъ Государственнаго Совѣта А. А. Нарышкинъ говоритъ: Въ 1907 г. „по изданіи закона 3 іюня, Верховная Воля была облечена въ форму, не оставляющую ни малѣйшаго сомнѣнія въ окончательномъ ея проявленіи, и мы *всеподданнѣйше привѣтствовали этотъ великій актъ*, какъ залогъ и выраженіе незыблемости старыхъ, вѣрнѣйшихъ устоевъ Русской Государственности, поколебленныхъ было въ пору лихолѣтья“ [4]).

Въ какихъ-же случаяхъ возможно проявленіе Само-

---

[1]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 4.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 49.

[3]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 3.

[4]) Нарышкинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1810.

державной Власти по силѣ манифеста 3 іюня 1907 г.? Однообразный отвѣтъ на это дается цѣлымъ рядомъ лицъ:

П. А. Столыпинъ: „Проявленіе царской власти во всѣ времена показывало... воочію народу, что историческая Самодержавная Власть и свободная воля Монарха являются драгоцѣннѣйшимъ достояніемъ русской государственности, такъ какъ единственно эта власть и эта воля, создавъ существующія установленія и охраняя ихъ, *призвана*, въ минуты потрясеній и опасности для государства, *къ спасенію Россіи* и обращенію ея на путь порядка и исторической правды“ [1]).

Н. А. Захаровъ: „Понятіе о власти послѣдняго неизмѣняемаго самостоятельнаго рѣшенія, объ олицетвореніи *послѣдняго волевого рѣшенія*, въ которомъ проявляется единство власти государственной, было высказано еще Гегелемъ, который признавалъ такое олицетвореніе въ королевской власти— fürstliche Gewalt, считая ее третьей властью и именуя другія власти—законодательной и правительственной. Такое свободное послѣднее рѣшеніе составляетъ, несомнѣнно, исключительное свойство Самодержавной Власти не только въ томъ смыслѣ, что это есть власть послѣдняго рѣшенія въ областяхъ законодательства и управленія, объ этомъ своевременно было говорено, но и въ томъ, что это есть власть, къ которой прибѣгаютъ *въ послѣдніе крайніе моменты*. Съ этой точки зрѣнія опредѣлить дѣятельность власти самодержавной невозможно—примѣненіе ея есть вопросъ факта“ [2]).

„Такого рода проявленіе Власти Самодержавной, осуществляемой самостоятельно, внѣ западнаго понятія объ отвѣтственности министра за акты Монарха, въ нравственномъ сознаніи необходимости принятаго рѣшенія—является актомъ высшей власти; — „не мнѣ, конечно“, сказалъ П. А. Столыпинъ по поводу примѣненія этой власти: „защищать право Государя, спасать въ минуты опасности ввѣренную ему Богомъ державу“. Осуществленіе этой власти не можетъ имѣть, очевидно, повседневнаго примѣненія. Былъ бы ошибоченъ взглядъ считать ее примѣнимой ко всѣмъ дета-

---

[1]) Столыпинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія III, стр. 90.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 302.

лямъ законодательныхъ велѣній. Она примѣняется въ затруднительные, исключительные моменты исторіи, когда нормы права безсильны предъ потокомъ жизненныхъ явленій, и нужно считаться съ тѣмъ, что въ государствѣ есть такая простая, несложная, единовольная власть, которая можетъ *однимъ твердымъ своимъ рѣшеніемъ поднять государство въ тяжелые моменты*, сплотить его элементомъ государственнаго единства, власть, которою въ древнія времена римскій народъ въ минуты внѣшнихъ и внутреннихъ замѣшательствъ безконтрольно облекалъ своихъ диктаторовъ" [1]).

Членъ Государственной Думы Л. В. Половцовъ: „При нормальномъ теченіи жизни государства дѣйствуетъ, какъ незыблемое правило, что ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ согласія законодательныхъ учрежденій. Но, если государственная жизнь стала на опасный путь, напр., на *путь борьбы между Верховной Властью и народнымъ представительствомъ*, какъ это было во времена первой и второй Государственныхъ Думъ, должна ли Верховная Власть уступить, держась принципа „fiat justitia, pereat mundus", или-же тогда и только тогда, должны дѣйствовать правомочія Верховной Самодержавной Власти" [2]).

Прив.-доц. Лазаревскій: „*По необходимости* правительство можетъ принять и такую мѣру, на которую оно по закону не уполномочено, это положеніе, которое вытекаетъ изъ общихъ началъ права и не нуждается въ особомъ упоминаніи" [3]).

Кс. С. Комботекра: „L'article 45 des lois fondamentales a été violé par la promulgation d'un décret *du Tsar* modifiant le mode d'élection de la Douma impériale. Cette violation peut *être excusée, sans pouvoir être justifiée, par la nécessité* dans laquelle s'est trouvé le gouvernement de l'Empire de prévenir la venue d'une Douma révolutionnaire. Les écrivains monarchiques même constitutionnels admettent généralement qu'en cas de nécessité absolue le pouvoir exécutif peut rendre des décrets contraires aux

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 303.

[2]) Половцовъ, Націоналисты въ 3-ей Государственной Думѣ, стр. 155.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 112.

lois. On ne pourrait donc pas dire que la violation de l'article 45 soit nécessairement un acte d'un pouvoir autocratique et absolutiste" [1]).

Въ концѣ концовъ, при догматическомъ изученіи русскихъ Основныхъ Законовъ, извлекая изъ акта 3 іюня ту юридическую норму, которая въ немъ содержится, мы должны формулировать ее слѣдующимъ образомъ: „Въ случаѣ невозможности провести необходимый новый законъ обычнымъ законодательнымъ путемъ черезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ, *власти Государя Императора довлѣетъ право даровать оный*".

Г. Тихомировъ формулируетъ юридическую сущность акта 3 іюня другимъ, впрочемъ, близкимъ къ изложенному, образомъ: „3 іюня 1907 года наше государственное право получило подтвержденіе того юридическаго факта, что и нынѣ, послѣ манифеста 17 октября и послѣ кодификаціи Основныхъ Законовъ 1906 года, Государь Императоръ можетъ своей самоличной волей, по внушенію своего единоличнаго разумѣнія, отмѣнять прежніе законы и вводить новые законы *внѣ всякаго сообразованія съ обозначеннымъ въ Основныхъ Законахъ 1906 года порядкомъ законодательства*" [2]).

Превосходно выражено это также г. Балаклѣевымъ: „Я скажу только, что всѣ статьи Основныхъ Законовъ, въ которыхъ скрывается, яко бы, конституція, всѣ эти статьи получатъ другой смыслъ, если вы при чтеніи Основныхъ Законовъ всегда будете себѣ *напоминать ст. 4 Осн. Зак.*, если вы будете, напр., такимъ образомъ говорить: вотъ ст. 111, гласящая о томъ, что „законопроекты, не одобренные однимъ законодательнымъ установленіемъ, считаются отклоненными", и при этомъ прибавлять: „но помни ст. 4 Зак. Осн., въ силу которой Государю Императору принадлежитъ верховная самодержавная власть", и, слѣдовательно, Верховная Самодержавная Власть можетъ не только всю эту ст. 111 отмѣнить, но во всякое время можетъ и сама отъ нея отступить и повелѣть отъ нея отступить властямъ, ей подчиненнымъ. Вотъ это всегда нуж-

---

1) Combothecra, Monographies..., p. 247.

2) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 3,

но твердо помнить, и вотъ съ этой то точки зрѣнія и слѣдуетъ разсматривать всѣ вопросы, въ которыхъ такъ или иначе замѣшанъ конституціонный вопросъ. Итакъ, мнѣ кажется, что это принципіальное соображеніе доказываетъ неопровержимо, что никакой конституціи у насъ нѣтъ, и факты законодательной дѣятельности, бывшіе и до 17 октября, и послѣ 17 октября, до изданія Основныхъ Законовъ и послѣ изданія Основныхъ Законовъ, и въ настоящее время, когда вотъ функціонируетъ наша Государственная Дума, факты эти доказываютъ неопровержимымъ образомъ, что въ потребныхъ случаяхъ *Верховная Самодержавная Власть* можетъ *стать выше закона, ею-же изданнаго* и имѣющаго силу только по ея велѣнію" [1]).

Цитирую еще одного автора. У г. Дьяка читаемъ: „Актъ 3 іюня 1907 г. изданъ не въ порядкѣ ст. 87, а *по непосредственной иниціативѣ Монарха*, а потому, въ виду приведеннаго выше разсужденія о неограниченности законодательной власти Монарха, является: 1) ab initio законнымъ; 2) пересмотру и послѣдующему одобренію Государственной Думы не подлежитъ" [2]).

Дѣйствительно, только Императорская Власть можетъ, если надобно, разрубить гордіевъ узелъ исторіи. Такъ это было и въ 1907 г. Объ этомъ хорошо говоритъ г. Захаровъ: „Актъ этого рода—3 іюня 1907 г. о роспускѣ Г. Думы 2 созыва и объ изданіи новаго избирательнаго закона... стараются опредѣлить съ точки зрѣнія теоріи, какъ актъ неправомѣрный; дѣйствительно, порядокъ его изданія не соотвѣтствовалъ общимъ порядкамъ, самъ манифестъ это признавалъ. Если юридически такой взглядъ и послѣдователенъ, то *юридически-же не было способовъ иного разрѣшенія вопроса*, и тутъ примѣненіе власти самодержавной не есть осуществленіе стереотипныхъ нормъ закона, ея дѣйствіе и ея сила и заключаются именно въ томъ, что она дѣйствовала тогда, когда нормы закона оказались безсильны и попадали въ circulus vitiosus.

---

[1]) Балаклѣевъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2973.

[2]) Дьякъ, Ограничена-ли..., стр. 16.

„Между тѣмъ, кто имѣетъ власть отказать въ примѣненіи акта 3 іюня 1907 г.? Единственно Государственная Дума можетъ указать на незакономѣрность изданія новаго избирательнаго закона, но вѣдь сама Гос. Дума, обладающая правомъ запросовъ, созвана по закону 3 іюня; указавъ на незакономѣрность изданія этого закона, она впала бы въ логическое противорѣчіе и, объявивъ незаконнымъ собраніе этой Думы, показала бы лишь незаконность этого запроса незаконнымъ учрежденіемъ. Такое положеніе вопроса показываетъ лишь, что только единой Самодержавной Власти принадлежитъ полнота власти въ затруднительные моменты жизни страны. Если актъ 3 іюня оказался такимъ, рѣшеніе котораго и отмѣна стояли внѣ сферы нормальнаго порядка, и если tacito concensu онъ вошелъ въ жизнь и сталъ правотворящимъ элементомъ, то этотъ фактъ одинъ, заключая въ своемъ признаніи основанія для выясненія существованія особаго вида власти, служитъ яркимъ примѣромъ дѣйствія самодержавной власти въ исключительные моменты. Въ этомъ заключается та сила факта, которая можетъ служить извѣстнымъ основаніемъ для созданія правоотношеній“ [1]).

Такимъ образомъ, наши Основные Законы должы быть пополнены новымъ положеніемъ, которое вполнѣ отвѣчаетъ реформированному государственному строю. Оно представляетъ собой дальнѣйшее развитіе мысли, положенной въ основу статьи 87. Это также *случай чрезвычайнаго Высочайшаго указа* по предметамъ общаго законодательства, но указа, не ограниченнаго ни тѣми условіями, ни тѣми предметами, о которыхъ говоритъ ст. 87. Причемъ въ этомъ случаѣ мѣры принимаются не по представленію Совѣта Министровъ, но непосредственно Верховной Самодержавной Властью.

Провозглашенное въ актѣ 3 іюня 1907 г. историческое право Монарха распространяется, несомнѣнно, на все русское право. *Торжественная форма*, въ которую облечено это провозглашеніе, особо соотвѣтствуетъ именно Основнымъ Законамъ: „Только Власти, даровавшей... законъ, истори-

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 303—304.

ческой власти Русскаго Царя, довлѣетъ право отмѣнить оный и замѣнить его новымъ. Отъ Господа Бога вручена Намъ власть царская надъ народомъ Нашимъ. Передъ Престоломъ Его мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской".

Въ русской литературѣ дѣлаются, положимъ, попытки умалить значеніе манифеста 3 іюня. Одни ограничиваются утвержденіемъ, что *защита легальности манифеста дѣло —безнадежное*, что актъ 3 іюня отрицаетъ Основные Законы, что закономъ 3 іюня совершено *правонарушеніе* и пр.

Проф. Котляревскій: „Что касается акта 3-го іюня, то *защита его легальности* въ смыслѣ соотвѣтствія положительному государственному праву есть *дѣло безнадежное*: Самъ манифестъ 3-го іюня противопоставляетъ „обычному законодательному пути" не какой нибудь чрезвычайный, а "историческую власть Русскаго Царя", указывая на ея метаюридическую основу" [1]).

Проф. В. В. Ивановскій: „Послѣднія... слова манифеста имѣютъ уже принципіальный характеръ, и по прямому своему смыслу отрицаютъ и манифестъ 17 октября 1905 года, и Основные Законы 23 апрѣля 1906 года" [2]).

Проф. Грибовскій: „Выборный законъ 3 іюня 1907 г. является *нарушеніемъ Основныхъ Законовъ*", „правонарушеніемъ, могущимъ имѣть лишь фактическія объясненія" [3]). „Эта мысль не чужда манифесту, сопровождавшему указъ объ измѣненіи избирательнаго закона. Изъ этого манифеста „явствуетъ, что Императоръ, считая принятый имъ *способъ измѣненія закона необычнымъ*, былъ бы готовъ послѣдовать обычному пути, если бы могъ надѣяться, что этотъ путь дастъ возможность достигнуть цѣли создать работоспособное и проникнутое національнымъ духомъ представительство" [4]).

Другіе находятъ даже, что для того, чтобы защищать

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 163.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 323.

[3]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 28.

[4]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 29.

его, надо быть *приверженцемъ деспотіи,* что актъ 3 іюня является—*насиліемъ*, что, издавъ его, правительство совершило *государственный переворотъ*.

Г. Шасль: „L'acte du 3 juin 1907... manque manifestement de base légale. Pour le justifier en droit, il faut se déclarer partisan non seulement de la monarchie absolue, mais encore de la monarchie despotique" [1]).

П. Н. Милюковъ: „Въ каждой странѣ, кромѣ юридическаго распредѣленія государственныхъ функцій, есть практическое распредѣленіе силъ. И если вы мнѣ скажете, что „*силой*" Самодержавной Власти, сохранившей ее отъ прошлыхъ временъ, юридическая конструкція нашихъ Основныхъ Законовъ можетъ быть *безнаказанно нарушена*, я скажу: къ сожалѣнію, вы правы. Я желаю только, чтобы это положеніе вещей какъ можно скорѣе прекратилось. Я встрѣчаю въ самомъ манифестѣ 3-го іюня указаніе, что онъ изданъ не въ юридическомъ, а въ *политическомъ порядкѣ*, и что онъ своимъ вторженіемъ въ юридическую конструкцію нашихъ Основныхъ Законовъ эти Основные Законы не разрушаетъ окончательно, а считаетъ себя актомъ въ своемъ родѣ единственнымъ" [2]).

И. П. Покровскій: „Правительство, распустивъ вторую Думу, совершило *государственный переворотъ*. Нарушивъ Основные Законы, оно издало новые, я не скажу законы, новыя правила для выборовъ въ третью Государственную Думу" [3]).

Причемъ нѣкоторые, въ виду этого, утверждаютъ, что, хотя дѣйствительно этимъ путемъ было *создано новое избирательное право*, но значеніе манифеста только этимъ и ограничивается, что общаго значенія для установленія юридической природы нашего государственнаго строя онъ не имѣетъ.

Проф. Паліенко: „Манифестъ 3-го іюня 1907 г., въ ко-

---

[1]) Chasles, Le parlement russe..., p. 153—154.

[2]) Милюковъ. Засѣданіе Государственной Думы 31 III 1910 г. Отчетъ, стр. 2509.

[3]) Покровскій. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907 г, Отчетъ, стр. 324.

торомъ многіе склонны усматривать рѣшительное отступленіе отъ коренныхъ началъ, запечатленныхъ предыдущими преобразовательными законодательными актами и закрѣпленныхъ Основными Законами, все-же, за исключеніемъ Положенія о Выборахъ въ Государственную Думу, изданнаго въ порядкѣ, противорѣчащемъ Основнымъ Законамъ, или, какъ сказано въ манифестѣ, проведеннаго „необычнымъ законодательнымъ путемъ" съ указаніемъ на крайнюю необходимость такой мѣры, юридически *не произвелъ измѣненій во всѣхъ прочихъ частяхъ нашего законодательства*, несмотря на нѣкоторыя декларативныя части манифеста" [1]). „Въ сферѣ государственнаго права, въ которой политическое соотношеніе силъ столь часто является рѣшителемъ правовыхъ вопросовъ, факты болѣе часто и ярко, чѣмъ въ какой либо другой области, проявляютъ свою нормативную силу" [2]). „Политическое значеніе акта 3-го іюня 1907 года, конечно, огромно, но юридически его значеніе исчерпывается лишь вошедшимъ въ жизнь измѣненіемъ избирательнаго порядка" [3]).

Отрицаютъ даже за актомъ 3-го іюня значеніе прецедента для будущаго. „3-го іюня", говоритъ г. Милюковъ, „случился *не юридическій прецедентъ*, а только нѣкоторая фактическая побѣда силы надъ правомъ" [4]).

Причемъ, въ объясненіе того, что манифестъ 3-го іюня прошелъ въ жизнь, именно какъ законъ, выставляютъ интересную теорію *о послѣдующей его легализаціи со стороны общества:* „Русское общество сравнительно очень спокойно приняло извѣстіе о совершенномъ нарушеніи Основныхъ Законовъ и своимъ участіемъ въ выборахъ по указу 3-го іюня молчаливо *признало неправомѣрный фактъ правомъ*, не придавая ему, однако, значеніе прецедента" [5]).

Изложенныя критическія замѣчанія, по нашему мнѣ-

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 75.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 76.

[3]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 76.

[4]) Милюковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 149.

[5]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 71.

нію, не выражаютъ дѣйствительнаго положенія вещей. Что манифестъ 3 іюня имѣетъ громадное общее значеніе, особо распространяться не приходится. Его значеніе было бы велико даже въ томъ случаѣ, если бы все его содержаніе ограничивалось созданіемъ новаго избирательнаго закона, но онъ заключаетъ въ себѣ также *чрезвычайно важныя декларативныя положенія*, составляющія въ настоящее время несомнѣнную, никѣмъ не отмѣненную часть нашего законодательства. Нѣтъ рѣшительно никакого основанія считать, что избирательный законъ, созданный этимъ актомъ, есть законъ, а неизмѣримо болѣе важныя общія положенія манифеста таковаго не составляютъ.

Надо признать невѣрнымъ и мнѣніе, будто изданіемъ этого закона совершено правонарушеніе, тѣмъ болѣе, что не только никто не можетъ указать лица, совершившаго таковое, *но нарушителя вовсе нѣтъ.* Не оказалось-же виновно все Государство Русское въ нарушеніи своей „конституціи"? Не спасаетъ критиковъ акта 3 іюня и дѣйствительно остроумная оговорка, что неправо было признано правомъ со стороны общества, не придавшаго, однако, этому случаю значенія прецедента. *Въ оговоркѣ этой все не ясно.* О какомъ обществѣ идетъ рѣчь? Откуда извѣстно, что оно признало неправо за право условно, не придавая этому случаю значенія прецедента, и пр.?

Не ближе ли будетъ къ истинѣ и не является ли единственно возможнымъ—утверждать, что законъ 3 іюня 1907 г. прошелъ въ жизнь потому, что онъ былъ изданъ властью, которая по убѣжденію русскаго народа имѣетъ на то право. Можно категорически утверждать, что если бы какой либо законъ былъ изданъ лицомъ или лицами, на то право не имѣющими, то, хотя бы онъ отличался всевозможными достоинствами, онъ остался бы пустымъ звукомъ. Не забудемъ, между прочимъ, что критики законности изданія закона 3 іюня нерѣдко рѣшительно критикуютъ и содержаніе избирательнаго закона 1907 г.

Въ заключеніе не мѣшаетъ указать, что избирательный законъ 3 іюня 1907 г. далеко не единственный случай, когда *путемъ Высочайшаго указа издавались правила по предметамъ общаго законодательства.* Такихъ указовъ было очень много въ періодъ времени между 17 октября 1905 г. и 27

апрѣля 1906 г., т. е., днемъ созыва первой Думы. „Императоръ“, говоритъ В. М. Грибовскій, „своею властью издалъ цѣлый рядъ временныхъ законовъ, въ большей или меньшей степени ставившихъ многія юридическія нормы въ соотвѣтствіе съ новыми формами быта и государственнаго устройства“ [1]).

Указываетъ на это и г. Балаклѣевъ: „Послѣ 17 октября слѣдуетъ рядъ законодательныхъ актовъ. Самое то расширеніе избирательнаго права 11 декабря... и учрежденіе Министерства Торговли и Промышленности, и упраздненіе цѣлыхъ учрежденій, въ родѣ Комитета Министровъ, затѣмъ преобразованіе Государственнаго Совѣта и, наконецъ, новое изданіе Основныхъ Законовъ, *прошли ли они въ законодательномъ порядкѣ*, только что объявленномъ „незыблемымъ“, или нѣтъ?“ [2]).

Такъ, особенно слѣдуетъ отмѣтить, что 8 марта 1906 г. изданы ограничивающія бюджетныя права Думы и Совѣта „Правила о Порядкѣ Разсмотрѣнія Государственной Росписи Доходовъ и Расходовъ, а равно о Производствѣ изъ Казны Расходовъ, Росписью не Предусмотрѣнныхъ“, а 23 апрѣля 1906 г. изданы Основные Государственные Законы. Но эти Высочайшіе указы проходили еще при дѣйствіи дореформеннаго порядка и особаго вниманія къ себѣ вызывать, пожалуй, не должны бы. Это признается и прив.-доц. Лазаревскимъ:

„По не допускающему сомнѣнія ясному смыслу самого манифеста, законодательная дѣятельность въ періодъ до-думскій не должна была и не могла быть пріостановлена вовсе, а коль скоро законодательная функція въ русскомъ государствѣ сохранялась, она могла осуществляться только Государемъ, который поэтому *сохранялъ законодательную власть — въ своихъ рукахъ*, т. е., оставался Государемъ неограниченнымъ, самодержавнымъ“ [3]).

Уподобленіе этихъ Высочайшихъ указовъ тѣмъ, кото-

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 32.

[2]) Балаклѣевъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г., Отчетъ, стр. 2968.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 116—117.

рые издаются во время перерыва дѣйствія законодательныхъ установленій, представляетъ собой, во всякомъ случаѣ, крупную ошибку. Ее мы находимъ, положимъ, въ слѣдующихъ словахъ г. Гессена: „Съ юридической точки зрѣнія „законы", издаваемые нынѣ правительствомъ, имѣютъ такое-же значеніе, какое присуще, по нѣкоторымъ конституціямъ, такъ называемымъ „*временнымъ законамъ*", издаваемымъ въ исключительныхъ случаяхъ правительствомъ во время перерыва между сессіями парламента"[1]).

Но въ промежутокъ между первой и второй Думой также было издано нѣсколько указовъ, по предметамъ общаго законодательства[2]). „Почти наканунѣ собранія Думы, 16 февраля 1907 года было издано Высочайшее повелѣніе объ охраненіи должнаго порядка въ помѣщеніяхъ Государственной Думы и о допущеніи въ засѣданіи Думы постороннихъ лицъ, хотя, по ст. 63 Учрежденія Государственной Думы, подобныя правила составляются по соглашенію предсѣдателя Думы съ предсѣдателемъ Совѣта Министровъ и утверждаются Высочайшею Властью"[3]).

Такимъ образомъ, главными проявленіями общаго полномочія Государя Императора управлять Государствомъ Всероссійскимъ являются принадлежащая ему учредительная власть и историческая власть сверхъюридическихъ актовъ для спасенія государства и возвращенія его на путь правильнаго развитія.

---

[1]) Гессенъ, Самодержавіе и манифестъ 17 октября. „Полярная Звѣзда" 1906 г. № 9, стр. 633.

[2]) Собр. узак.: 1907. Отд. I, ст. 179, ст. 106.—1906. Отд. I, ст. 1636, ст. 1483, ст. 1868, ст. 1897.

[3]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 321—322.

ГЛАВА XX.

Скрѣпа и обнародованіе законовъ и Высочайшихъ указовъ и повелѣній.

Содержаніе. — Понятіе скрѣпы.— Скрѣпа законовъ и Высочайшихъ указовъ и повелѣній. — Значеніе скрѣпы. — Отвѣтственность министровъ. — Обязанность не скрѣплять незакономѣрныхъ актовъ. — Можетъ ли быть запросъ по поводу скрѣпы? — Случай отсутствія скрѣпы. — Обнародованіе законовъ, указовъ и повелѣній. — Промульгація. — Отказъ въ обнародованіи. — Значеніе правъ Сената. — Кодификація. — Заключеніе.

Законы и Высочайшіе указы и повелѣнія должны имѣть установленную *скрѣпу министровъ или другихъ, указанныхъ въ законахъ, лицъ*, т. е., должны быть ими подписаны. Въ тѣхъ случаяхъ, когда государственный актъ долженъ носить собственноручную подпись Государя Императора, скрѣпа является второй подписью на немъ. Такъ, именно, обстоитъ дѣло съ законами. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Высочайшее волеизъявленіе не подписывается Государемъ Императоромъ, скрѣпа представляетъ собой *единственную подпись* подъ даннымъ государственнымъ актомъ. Это имѣетъ мѣсто особенно при скрѣпѣ Высочайшихъ повелѣній. Поэтому невѣрно изображается дѣло въ слѣдующихъ словахъ прив.-д. Лазаревскаго:

„По установившемуся словоупотребленію „скрѣпа“ есть *вторая подпись*, скрѣпа предполагаетъ наличность первой подписи. Такимъ образомъ, нынѣ *всѣ акты верховнаго управленія*, по точному смыслу закона, *должны быть собственно-*

ручно подписываемы Государемъ. Смыслъ закона въ этомъ отношеніи ясенъ. Что-же касается устанавливающейся правительственной практики, то она, повидимому, колеблется, и старыя формы все еще продолжаютъ примѣняться даже и къ актамъ, новымъ для нашего государственнаго строя" [1]).

Разсужденіе это признаетъ за безспорное, что скрѣпа всегда является второй подписью. Между тѣмъ это ни откуда не слѣдуетъ. Скрѣпа является лишь *удостовѣряющей подписью.* Подписывая государственный актъ, министръ не отправляетъ, по существу, собственной власти, но лишь удостовѣряетъ проявленіе воли Верховной Власти. Посему никакъ нельзя изъ требованія скрѣпы дѣлать заключенія, которыя устанавливаютъ новую норму права, нигдѣ въ нашихъ законахъ не формулированную.

Скрѣпа существовала въ законѣ и до реформъ послѣдняго времени [2]), хотя дѣйствительное значеніе ея было неясно, а на дѣлѣ она почти не примѣнялась. Во всякомъ случаѣ, существованіе скрѣпы по нашимъ старымъ законамъ и то обстоятельство, что постановленія ихъ, относившіяся къ ней, безъ всякихъ измѣненій перенесены въ законы дѣйствующіе, не могутъ не быть приняты во вниманіе при установленіи юридической природы скрѣпы по дѣйствующему праву. Въ послѣднемъ содержатся слѣдующія правила:

„Законоположенія скрѣпляются *государственнымъ секретаремъ* съ указаніемъ мѣста и времени ихъ утвержденія" [3]). То-же правило установлено и по отношенію къ Высочайшимъ указамъ и повелѣніямъ:

„Указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые, скрѣпляются *предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ, либо главноуправляющимъ* отдѣльною час-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 235.

[2]) Статьи 208, 214, 215 т. I, ч. 2, Учрежденій Министерствъ, изд. 1892.

[3]) Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2, Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. 65.

тью“ [1]). Такимъ образомъ, всѣ акты Государя Императора, какое бы названіе они ни носили, должны быть контрасигнованы. Распространяется это и на Высочайшіе манифесты и на грамоты, которые, какъ мы знаемъ [2]), являются лишь видомъ Высочайшихъ указовъ. Въ этомъ отношеніи прив.-д. Лазаревскій совершенно правильно разсуждаетъ слѣдующимъ образомъ:

„Одна категорія актовъ Государя можетъ возбудить сомнѣніе по вопросу, нуждается ли она въ скрѣпѣ министровъ, а именно—Высочайшіе *манифесты.* Они не всегда изложены въ видѣ повелѣнія и по формѣ противополагаются указамъ: поэтому можно было бы утверждать, что статья 24 Осн. Зак., говорящая о скрѣпѣ указовъ и повелѣній Государя, какъ будто къ нимъ непримѣнима. По этому поводу надлежитъ принять во вниманіе, что, во-первыхъ, скрѣпа министра есть такое требованіе конституціоннаго строя, отъ котораго могутъ быть дѣлаемы тѣ или другія отступленія, но эти отступленія должны быть выражены въ законѣ, не могутъ въ немъ подразумѣваться, и всякое сомнѣніе въ законѣ должно было бы толковаться въ томъ смыслѣ, что скрѣпа требуется. Во-вторыхъ,—надо признать, что самое сомнѣніе тутъ врядъ ли можетъ имѣть мѣсто. Статья 24 говоритъ, что „указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые“, нуждаются въ скрѣпѣ. Манифестъ именно и является актомъ, непосредственно издаваемымъ Государемъ. Вопросъ, имѣется ли здѣсь повелѣніе, или не имѣется, почти во всѣхъ случаяхъ долженъ разрѣшаться положительно, ибо актъ, исходящій отъ Верховной Власти, всегда заключаетъ въ себѣ какое либо волеизъявленіе, установленіе факта, которыя именно *потому, что исходятъ отъ* Верховной Власти, *являются повелѣніями*“ [3]).

Различіе между статьей, относящейся къ скрѣпѣ законовъ, и статьей, предписывающей скрѣпу указовъ и пове-

---

[1]) Основные Законы, ст. 24.

[2]) См. выше, глава XV. „Два пути правообразованія“, стр. 268.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 239—240.

лѣній, касается лицъ, на которыхъ возлагается скрѣпа. Въ первомъ случаѣ, это—*государственный секретарь*, во второмъ—*предсѣдатель Совѣта Министровъ или соотвѣтствующій министръ*. Различіе объясняется тѣмъ, что во второмъ случаѣ дѣло идетъ объ актахъ Государя Императора, носящихъ характеръ Его нераздѣльной дѣятельности, въ каковой наиболѣе близко стоятъ къ Монарху Его непосредственные помощники: предсѣдатель Совѣта Министровъ, объединяющаго министровъ и главноуправляющихъ, или соотвѣтствующій министръ. Въ первомъ дѣло идетъ о законопроектѣ, восходящемъ на Высочайшее утвержденіе послѣ прохожденія черезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ.

Поэтому, было бы ошибкой ограничивать различіе между русскимъ и западно-конституціоннымъ строемъ лишь тѣмъ, что „русскій законъ требуетъ скрѣпы или *предсѣдателя Совѣта Министровъ или „подлежащаго" министра*, тогда какъ западное право требуетъ скрѣпы какого либо министра" [1]). Русскій законъ знаетъ еще скрѣпу государственнаго секретаря.

Какое значеніе имѣетъ скрѣпа законовъ и Высочайшихъ указовъ и повелѣній въ русскомъ правѣ? При парламентарномъ правленіи скрѣпа должна устанавливать политическую и судебную отвѣтственность за данный актъ со стороны того или другаго министра передъ парламентомъ, назначеніе ея—обезпечить закономѣрность правительственной дѣятельности и политическую солидарность министерства съ парламентомъ. Скрѣпившій актъ короля министръ принимаетъ на себя отвѣтственность не только въ *законности*, но и въ *политической цѣлесообразности акта*.

Въ русскомъ правѣ никакой юридической зависимости министровъ отъ палатъ нѣтъ. Въ судебномъ и политическомъ отношеніи русскіе министры зависятъ отъ Государя Императора, акты котораго призваны скрѣплять. При этихъ условіяхъ единственное назначеніе скрѣпы—удостовѣрять, что данный актъ дѣйствительно исходитъ отъ Монарха, *удостовѣрять его подлинность*. Тѣмъ не менѣе, дѣ-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи., I, стр. 240.

лаются попытки и у насъ придать скрѣпѣ значеніе „второй“ подписи, возлагающей отвѣтственность за государственный актъ на министра. Характерно въ этомъ отношеніи ученіе прив.-доц. Устинова:

„Всѣ важнѣйшіе акты Монарха въ области управленія должны быть, въ силу Основныхъ Законовъ, подписаны тѣмъ или другимъ министромъ, а министры *отвѣтственны* передъ Совѣтомъ и Думой за закономѣрность своихъ дѣйствій“ [1]). „Изъ перечисленія категорій Высочайшихъ указовъ видно, что они охватываютъ весьма обширную область. Поэтому существенно необходимы гарантіи, обезпечивающія *неприкосновенность законовъ, права гражданъ и компетенцію законодательныхъ учрежденій*... Основные Законы установили двоякаго рода подобныя гарантіи: скрѣпу министровъ и контроль Сената“ [2]).

Врядъ ли есть основаніе распространяться относительно того, что мнѣніе прив.-д. Устинова съ начала и до конца невѣрно. Никакой отвѣтственности министровъ передъ Государственной Думы и Государственнымъ Совѣтомъ наше право не знаетъ. Равнымъ образомъ нельзя толковать и о „гарантіяхъ“, обезпечивающихъ неприкосновенность законовъ и пр. Понятіе конституціонныхъ гарантій русскому государственному строю, покоющемуся на монархическимъ принципѣ, неизвѣстно. Во всякомъ случаѣ, г. *Устиновъ не поясняетъ*, въ какомъ смыслѣ скрѣпа можетъ играть въ Россіи роль конституціонной гарантіи? [3]).

Наконецъ, интересно отмѣтить, что и при парламентарномъ образѣ правленія усматривается кругъ предметовъ свободной, безотвѣтственной дѣятельности монарха, а именно вопросы безопасности и цѣлости государства и безпрерывности и согласованности государственной дѣятельности, гдѣ скрѣпа актовъ монарха вполнѣ подобна скрѣпѣ, извѣстной нашимъ законамъ: „Всѣ акты, совершаемые въ этой области, суть акты монарха и ничь-

---

1) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 2.

2) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 11.

3) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе“, стр. 220.

ему контролю не подлежатъ. Онъ въ этой области дѣйствуетъ въ качествѣ единоличнаго верховнаго органа, непосредственно выражающаго волю государства. Министръ, контрасигнируя эти акты, не беретъ за нихъ отвѣтственности передъ парламентомъ. *Скрѣпа* министромъ этихъ актовъ *удостовѣряетъ лишь ихъ подлинность* и ихъ формальную закономѣрность, т. е., ручается за то, что этотъ актъ есть, дѣйствительно, актъ монарха и что онъ состоялся при соблюденіи требуемыхъ закономъ формъ. Если бы такой актъ послужилъ основаніемъ для привлеченія министра къ отвѣтственности, то министръ отвѣчалъ бы не за его матеріальную сторону, т. е., за согласованность его содержанія съ законами и интересами государства, а лишь за его формальную сторону, за соблюденіе установленныхъ закономъ при совершеніи этихъ актовъ условій" [1]). Такимъ образомъ, развитое выше пониманіе удостовѣряющей скрѣпы не представляетъ собой ничего чрезвычайнаго и съ точки зрѣнія права парламентарныхъ государствъ. Только область ея примѣненія въ нихъ уже, чѣмъ у насъ. Къ вопросу о значеніи скрѣпы въ нашемъ сводѣ относятся двѣ статьи:

Статья 215 Учрежденій Министерствъ гласитъ: „Во всѣхъ *распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ*, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), министръ отвѣтствуетъ на точномъ основаніи правилъ, въ статьѣ 208 изображенныхъ" [2]).

Ст. 208 Учрежденій Министровъ, на которую ссылается ст. 215, постановляетъ: „Предметы отвѣтственности министровъ суть двухъ родовъ: 1) когда министръ, *превысивъ предѣлы своей власти*, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или-же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія; 2) когда ми-

[1]) Алексѣевъ, Безотвѣтственность..., стр. 47—48.

[2]) Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2, Учрежденія Министерствъ, статья 215.

нистръ, оставивъ власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ[1]")

Такимъ образомъ, статьи эти имѣютъ въ виду: 1) *отвѣтственность только министровъ*, но не государственнаго секретаря и 2) отвѣтственность за *распорядительныя и исполнительныя мѣры*, а не за законоположенія. Причемъ изъ общаго смысла статей 215 и 208, а равно изъ того обстоятельства, что статья 208 употребляетъ выраженіе законъ, очевидно, не въ его формальномъ, а въ матеріальномъ смыслѣ,— дѣйствительно здѣсь говорится „въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій",—ясно, что статья 115 не имѣетъ въ виду также правообразующихъ указовъ. Не забудемъ также, что статья 208 полностью перенесена изъ старыхъ изданій Учрежденій Министерствъ въ новое. Слѣдовательно и терминологія ея осталась старая. Статьи 208 и 215 устанавливаютъ отвѣтственность министровъ лишь за контрасигнованіе мѣръ распорядительныхъ и исполнительныхъ. Подобныя мѣры, какъ мы уже знаемъ[2]), могутъ исходить и отъ Верховной Исполнительной Власти[3]) и въ такомъ случаѣ нуждаются въ контрасигнованіи.

Далѣе, за противную закону скрѣпленную мѣру министръ отвѣчаетъ на точномъ основаніи правилъ, въ статьѣ 208 изображенныхъ, причемъ, несомнѣнно, имѣется въ виду первый пунктъ ихъ, т. е., превышеніе власти, допущенное министромъ; отвѣчаетъ онъ, конечно, передъ Государемъ Императоромъ. Въ какомъ-же случаѣ можетъ имѣть мѣсто подобное превышеніе власти, въ чемъ состоятъ? Единственный, возможный по нашему праву, случай превышенія министромъ при скрѣпѣ принадлежащей ему власти можетъ имѣть мѣсто въ томъ случаѣ, когда онъ *скрѣпляетъ* неподписанное Государемъ Императоромъ и притомъ *неправильно изложенное, или вовсе не имѣвшее мѣста волеизъявленіе* Монарха. Въ этомъ только случаѣ можетъ произойти то, о чемъ говоритъ пунктъ 1 статьи 208 Учрежде-

---

1) Сводъ Законовъ, т. I, ч. 2. Учрежденія Министерствъ, ст. 208.

2) См. выше, глава VI. „Власть административная", стр. 74.

3) Статья 152 Учрежденій Министерствъ, по изданію 1892 г.

ній Министерствъ, т. е., случай, „когда министръ, превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или-же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія". Это толкованіе объясняетъ намъ и то, какимъ образомъ могла существовать скрѣпа при нашемъ старомъ государственномъ строѣ. Она въ немъ имѣла тотъ-же смыслъ, который она имѣетъ при новомъ. И при старомъ порядкѣ имѣли мѣсто устныя повелѣнія Монарха, нуждавшіяся въ скрѣпѣ. Надо, однако, сказать, что большинство изслѣдователей тщится дать скрѣпѣ нашихъ законовъ трафаретно конституціонное толкованіе.

Такъ, одни утверждаютъ лишь, что скрѣпа обезпечиваетъ законность Высочайшихъ указовъ. Проф. Шалландъ: „*Гарантіей законности указовъ* у насъ, какъ и во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, служитъ министерская ихъ контрасигнатура и опубликованіе ихъ соотвѣтствующимъ органомъ" [1]). Но какимъ образомъ обезпечивается скрѣпой законность, не поясняется.

Другіе идутъ далѣе и толкуютъ наши законы въ томъ смыслѣ, что за акты Государя Императора отвѣчаетъ контрасигнирующій ихъ министръ. Такъ, у г. Калантарова читаемъ: „Durch die Gegenzeichnung übernimmt der Minister die Verantwortung für alle betreffende Akte des Monarchen als *wenn es seine eigenen wären*" [2]). Еще дальше идетъ д-ръ Пальме: „Die Minister sind (vergl. Art. 24 Erl.) für *ungesetzliche Handlungen* des Kaisers, welche Sie kontrasigniert haben, ebenso verantwortlich, *wie für eigene*" [3]).

Оба упускаютъ изъ виду необходимость пояснить, какимъ это образомъ министръ призванъ *отвѣчать за дѣйствія Главы Государства именно передъ Главою-же Государства*, а г. Пальме забываетъ, что незакономѣрныхъ дѣйствій

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 258.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 96.

[3]) Palme, Die russische Staatsverfassung, S. 193.

не только Русскаго Императора, но и короля въ любомъ конституціонномъ государствѣ быть не можетъ.

Попытку объяснить, какимъ образомъ можетъ найти себѣ мѣсто отвѣтственность министровъ за акты Монарха при нашемъ строѣ, дѣлаютъ г.г. Гегечкори и Захаровъ. Первый говоритъ: „Въ теоріи, съ точки зрѣнія формальнаго права, дѣло обстоитъ совершенно такъ-же, какъ и въ Европѣ. Монархъ безотвѣтствененъ, но *вся отвѣтственность цѣликомъ, на основаніи существующихъ правовыхъ отношеній, падаетъ на министра*, который контрасигнировалъ то или иное рѣшеніе Главы Государства. Если обратиться къ существующимъ законамъ, то въ кн. 5 разд. II Учр. Мин. можно найти ст. 215, которая гласитъ слѣдующее: „Во всѣхъ прочихъ распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), министръ отвѣтствуетъ на точномъ основаніи правилъ, въ ст. 208 изображенныхъ“. Значитъ, ст. 215 устанавливаетъ принципъ контрасигнатуры. Мало того, если посмотрѣть въ той-же книгѣ нѣсколько выше, вы найдете ст. 214, которая гласитъ слѣдующее: „Не вмѣняются, сверхъ того, въ отвѣтственность тѣ распорядительныя мѣры, кои по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ безъ скрѣпы (контрасигнированія) министра будутъ доставлены къ его исполненію“.

„Значитъ, ст. 215 устанавливаетъ правила, а ст. 214 изъ этихъ общихъ правилъ устанавливаетъ исключеніе. Но этого мало, это въ старыхъ законахъ, изд. 1892 г., но въ новыхъ законахъ, изд. 1906 г., ст. 214 опущена, осталась въ силѣ ст. 215, которая принципъ контрасигнатуры возводитъ со всѣми своими послѣдствіями въ правовой институтъ, и что это такъ, что съ точки зрѣнія формальнаго права *наше законодательство признаетъ принципъ контрасигнатуры*, это, между прочимъ, доказывается существованіемъ особой ст. 24 Зак. Осн. Ст. 24 гласитъ: „Указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые, скрѣпляются предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ, либо главноуправляющимъ отдѣльною частью и обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ“. Двухъ мнѣній на

основанiи этихъ положенiй между юристами, добросовѣстно обсуждающими этотъ вопросъ, быть не можетъ. Значитъ, принципъ контрасигнатуры нашимъ законодательствомъ признанъ, и это вполнѣ понятно, потому что нельзя разсматривать Высочайшiе акты, какъ акты голаго волеизлiянiя Монарха; *нельзя Высочайшiе акты отринуть отъ цѣлой совокупности ихъ сопровождающихъ дѣйствiй со стороны подлежащихъ министровъ*" [1]).

Близко къ этому и толкованiе г. Захарова: „Въ настоящее время въ установленiи правильнаго порядка функцiонированiя законовъ и установленiй и примѣненiе скрѣпы получило болѣе опредѣленный характеръ по отношенiю къ актамъ управленiя. Каково-же значенiе этой скрѣпы актовъ верховнаго управленiя? Акты эти, конкурирующiе даже иногда съ актами, издаваемыми въ нынѣшнемъ порядкѣ законодательства, имѣютъ весьма серьезное значенiе, превосходя, по своему значенiю и силѣ, министерскiя распоряженiя, они издаются нынѣ Монархомъ, въ сущности по совѣту подлежащихъ министровъ или Совѣта Министровъ, а равнымъ образомъ, и нѣкоторыхъ иныхъ органовъ. Ст. 174 Учрежд. Мин. (по прод. 1906 г.) говоритъ: „Когда предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенiя или утвержденiя въ порядкѣ верховнаго управленiя, тогда дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣнiе чрезъ Совѣтъ Министровъ, другiя высшiя государственныя установленiя или всеподданнѣйшими докладами". Поэтому скрѣпа такихъ актовъ, согласно ст. 215 Учрежд. Минист. (по продолж. 1906 г.), замѣнившей собой прежнюю редакцiю этой статьи и исключенную ст. 214 и гласящей, что „во всѣхъ распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), министръ отвѣтствуетъ на точномъ основанiи правилъ, въ статьѣ 208 изображенныхъ", обозначаетъ *отвѣтственность за правильность и цѣлесообразность поданнаго Монарху совѣта какъ со стороны* отдѣльнаго министра, такъ и со стороны *Совѣта Министровъ*, Высочайше утвержденныя положенiя котораго

---

[1]) Гегечкори. Засѣданiе Государственной Думы 26 III 1910 г. Отчетъ, стр. 1978.

и являются, главнымъ образомъ, актами верховнаго управленія“ [1]).

Различіе въ воззрѣніяхъ г. Гегечкори и г. Захарова по данному вопросу сводится къ тому, что второй ограничиваетъ отвѣтственность министровъ правильностью и цѣлесообразностью поданнаго Государю Императору совѣта, а первый не находитъ возможнымъ отринуть Высочайшіе акты отъ всей совокупности сопровождающихъ ихъ дѣйствій подлежащихъ министровъ, т. е., распространяетъ отвѣтственность министровъ и на Высочайшіе акты. Все это мало убѣдительно, чтобы не сказать больше. Утверждать, что министры отвѣчаютъ передъ Государемъ Императоромъ за контрасигнованіе Высочайшихъ указовъ прямой nonsens. Наиболѣе основательнымъ кажется, все-таки, мнѣніе г. Захарова.

Министры, конечно, отвѣчаютъ передъ Монархомъ за подаваемые ими совѣты, но только *причемъ здѣсь скрѣпа?* Развѣ этой отвѣтственности нѣтъ и безъ скрѣпы? Кромѣ того, развѣ не можетъ быть такого случая, что совѣтъ исходитъ отъ одного министра, а скрѣпа дается другимъ? Впрочемъ, надо сказать, на той-же точкѣ зрѣнія, что и г. Захаровъ, стоялъ—предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. По поводу введенія, въ порядкѣ 87 статьи, земства въ западныхъ губерніяхъ онъ говорилъ:

„Если въ этомъ дѣяніи правительства была бы найдена *какая либо незакономѣрность*, какое либо нарушеніе Основныхъ Законовъ, то отвѣтственность за это всецѣло лежитъ на мнѣ, какъ *на лицѣ, представившемъ этотъ актъ* отъ имени Совѣта Министровъ на утвержденіе Государя Императора и утаившемъ уклоненіе отъ истиннаго смысла закона“ [2]).

Къ воззрѣніямъ этого рода склонялся и членъ Государственной Думы В. М. Пуришкевичъ въ его рѣчи относительно введенія, въ порядкѣ статьи 87, земства въ западныхъ губерніяхъ: „Предсѣдатель Совѣта Министровъ сего-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 219.

[2]) Столыпинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1781.

дня указалъ на то, что палаты не могутъ быть цензорами законодательныхъ актовъ Верховной Власти. Палата, или вѣрнѣе скажу, Государственная Дума и мы, ея представители, вовсе не дерзаемъ здѣсь критиковать дѣйствія Высочайшей Власти нашего самодержавнаго и неограниченнаго Монарха; мы желаемъ *критиковать дѣйствія правительственной власти*, которая желаетъ прикрыться этимъ священнымъ для насъ именемъ. Мы желаемъ доказать и доказали, что она прикрываться этимъ не имѣетъ нравственнаго права, что это есть признакъ трусости— покрыться этимъ съ цѣлью зажать намъ ротъ. Государь —нашъ палладіумъ; намъ, слѣдовательно, здѣсь о нашемъ палладіумѣ, о нашей святынѣ говорить не приходится. Мы касаемся не факта свободнаго волеизъявленія Самодержца Всероссійскаго, а *лишь доклада, утвержденнаго этой волею и властію*, доклада, составленнаго правительствомъ, результата законодательной дѣятельности Совѣта Министровъ, а это разница большая. Мы присягали на вѣрность Государю, а не законодательной инціативѣ правительства"[1]. Но какъ П. А. Столыпинъ, такъ и В. М. Пуришкевичъ имѣли въ виду, повидимому, не скрѣпу министра, а неправильный докладъ его Верховной Власти. То и другое надо, какъ мы указали выше, опредѣленно различать.

Тѣмъ не менѣе уподобленіе скрѣпы, установленной нашими законами, скрѣпѣ министровъ, существующей въ парламентарныхъ государствахъ, надо считать господствующимъ въ нашей печати. Причемъ изъ этого дѣлается еще одинъ немаловажный выводъ, именно, что министръ не долженъ скрѣплять актовъ, которые являются „незакономѣрными". „Въ виду 24 ст. Осн. Зак.", говоритъ проф. Паліенко, „указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые, скрѣпляются предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ, либо главноуправляющимъ отдѣльною частью, и обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ", и ст. 108 Осн. Зак., предоставляющей Думѣ и

---

[1]) Пуришкевичъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2889.

Государственному Совѣту обращаться къ министрамъ или главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и учрежденій незакономѣрныхъ дѣйствій, слѣдуетъ вывести заключеніе, что министры *не должны контрассигнировать незакономѣрные указы*" [1]).

Такимъ образомъ, министрамъ приписывается власть *обсуждать дѣйствія* Верховной Власти съ точки зрѣнія ихъ согласованности съ закономъ и засимъ отказывать, если имъ заблагоразсудится, въ повиновеніи своему Государю. Все это совершенно несогласно съ общимъ положеніемъ нашихъ министровъ и ихъ отношеніемъ къ Государю Императору [2]). Мыслимо ли дѣлать министровъ, такъ сказать, судьями Верховной Власти? Словомъ, и въ данномъ случаѣ мы имѣемъ лишь новое доказательство невозможности „конституціоннаго" пониманія скрѣпы, предусмотрѣнной нашими законами.

Въ связи съ разобранными вопросами стоитъ и еще одинъ, представляющій весьма немаловажное значеніе для конструкціи русской государственной власти, именно можетъ ли быть предметомъ запроса со стороны палатъ контрасигнованіе со стороны министра „незакономѣрнаго" акта? Воззрѣнія расходятся. Съ точки зрѣнія выше развитаго ученія о скрѣпѣ, конечно, нѣтъ. Скрѣпа утверждаетъ только подлинность Высочайшаго акта, а такъ какъ не можетъ быть вопроса о закономѣрности или незакономѣрности дѣйствій Монарха, то *скрѣпа не можетъ быть и предметомъ запроса со стороны палатъ.* Ссылка на статьи 208 и 215 Учрежденій Министерствъ по продолженію 1906 г. опровергнуть сихъ положеній не можетъ. Статьи эти, какъ мы видѣли, выясняютъ только, при какихъ условіяхъ и въ какомъ значеніи возможно примѣненіе скрѣпы по русскимъ законамъ.

Именно въ этомъ смыслѣ по вопросу о правѣ запроса высказался цѣлый *рядъ членовъ нашихъ законодательныхъ палатъ.* Формулированныя при этомъ соображенія пред-

---

[1]) Паліенко, Основные Законы, стр. 62.

[2]) См. выше, глава VI. „Власть административная", стр. 80.

ставляются нерѣдко чрезвычайно интересными и важными. Палаты имѣли возможность высказаться относительно этого вопроса дважды, при обсужденіи запросовъ: объ изданіи извѣстныхъ правилъ 24 августа 1909 г. и о введеніи въ 1911 г., въ порядкѣ 87 статьи, земства въ западныхъ губерніяхъ. Относительно перваго случая интересно привести мнѣнія: предсѣдателя Совѣта Министровъ П. А. Столыпина, члена Государственной Думы И. И. Балаклѣева и члена Государственнаго Совѣта Н. Н. Шрейбера. Относительно втораго — членовъ Государственной Думы: графа А. А. Бобринскаго, В. М. Пуришкевича и Л. В. Половцова.

П. А. Столыпинъ: „Актъ 24 августа не есть дѣйствіе министра или подвѣдомственныхъ ему учрежденій, о которомъ говоритъ ст. 58 Учр. Гос. Думы. Это *актъ руководительства Верховной Власти* по отношенію къ своему правительству, это есть не распоряженіе властей, подлежащихъ контролю Государственной Думы, а выраженіе воли Государя Императора, послѣдовавшее въ порядкѣ верховнаго управленія на точномъ основаніи ст. 11 Зак. Осн.“ [1]).

И. И. Балаклѣевъ: „Обвиненіе въ нарушеніи закона есть обвиненіе въ нарушеніи, въ неисполненіи Высочайшей воли. Такъ какъ всѣмъ извѣстно, что правила 24 августа съ начала и до конца составлялись и *изданы по волѣ* Государя Императора, то признаніе ихъ незакономѣрными было бы, вслѣдствіе этого, не только явной дерзостью противъ Верховной Власти, но и совершенной нелѣпостью“ [2]).

Н. Н. Шрейберъ: „Въ статьѣ 108 Основныхъ Законовъ Имперіи изложено: „Государственному Совѣту и Государственной Думѣ въ порядкѣ, ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предоставляется обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны, или подвѣдомственныхъ имъ

[1]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 31 III 1910 г. Отчетъ, стр. 2521.

[2]) Балаклѣевъ. Засѣданіе Государственной Думы 5 V 1910 г. Отчетъ, стр. 702.

лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незакономѣрными". Изъ точнаго смысла прочитанной мною статьи закона явствуетъ, что примѣненіе оной возможно лишь въ томъ случаѣ, если дѣйствія, кои вмѣняются министрамъ въ вину, осуществлены непосредственно ими самими, ихъ собственною властью; но когда дѣйствія министра *одобрены* Государемъ Императоромъ и когда вслѣдствіе сего распоряженіе исходитъ отъ Государя Императора, то никакой запросъ къ министру, по исшедшему отъ Высочайшей Власти распоряженію, не можетъ имѣть мѣста, а коль скоро такой запросъ, по статьѣ 108, не можетъ имѣть мѣста, то и усматривать какое либо нарушеніе этой статьи закона не представляется возможнымъ. Изъ этого кореннаго, незыблемаго правила можетъ быть сдѣлано одно исключеніе: когда министръ дерзнетъ, осмѣлится ввести Государя Императора въ заблужденіе путемъ включенія во всеподданнѣйшій докладъ ложныхъ свѣдѣній.

„Положеніе это подтверждается еще и слѣдующимъ: по силѣ статьи 58 Учрежденія Государственнаго Совѣта: „Принятое большинствомъ членовъ Государственнаго Совѣта заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, которые не долѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія либо сообщаютъ Государственному Совѣту надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Совѣтъ о причинахъ, по какимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія", и далѣе, въ слѣдующей, 59 статьѣ изложено: „если Государственный Совѣтъ большинствомъ $^2/_3$ членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется предсѣдателемъ Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе". Точный смыслъ статьи 59 Учрежденія Государственнаго Совѣта, по моему разумѣнію, съ совершенною очевидностью показываетъ, что представленіе дѣла на Высочайшее благовоззрѣніе можетъ имѣть цѣлью *довести до свѣдѣнія* Монарха о такихъ незакономѣрныхъ дѣйствіяхъ министра, которыя Его Величеству *неизвѣстны*, на случай, если Государю Императору благоугодно будетъ принять въ порядкѣ верховнаго управленія какія

либо мѣры. Отсюда дѣлается еще болѣе несомнѣннымъ, что по статьѣ 108 Основныхъ Законовъ запросы къ министрамъ могутъ быть предъявлены лишь по дѣйствіямъ, ими самими непосредственно принимаемымъ, а не по дѣйствіямъ ихъ, одобренныхъ Государемъ Императоромъ“ [1]).

Гр. А. А. Бобринскій: „По поводу предъявленныхъ запросовъ фракція правыхъ считаетъ долгомъ заявить слѣдующее. Во-первыхъ, по мнѣнію фракціи, изданіе Высочайшаго указа 14 марта 1911 года о введеніи земскихъ учрежденій въ шести западныхъ губерніяхъ не соотвѣтствуетъ точному смыслу ст. 87 Осн. Зак., во-вторыхъ, несоотвѣтствіе это, однако, не должно бы служить основаніемъ для запроса, ибо самый актъ, по поводу котораго запросъ предъявленъ, есть *волеизъявленіе Верховной Самодержавной Власти*, являющейся *источникомъ закона*, а потому, находя, что вопросъ о введеніи выборнаго земства въ шести губерніяхъ Западнаго края принципіально исчерпанъ, и выражая увѣренность, что обѣщанная замѣна существующаго тамъ нынѣ польскаго представительства въ Государственномъ Совѣтѣ представительствомъ русскимъ—дѣло ближайшаго будущаго, фракція высказывается за отверженіе спѣшности запросовъ“ [2]).

В. М. Пуришкевичъ: „Этотъ законъ проведенъ помимо Государственной Думы, помимо Государственнаго Совѣта, и, какъ вѣрноподанный, я подчиняюсь, я не смѣю объ этомъ законѣ, о пользѣ или вредѣ его, нынѣ разсуждать, я нахожу, что изданіе этого закона такимъ путемъ, какъ онъ изданъ, это есть торжество нашихъ принциповъ, принциповъ неограниченнаго царскаго самодержавія, и, какъ таковое торжество, я привѣтствую проведеніе этого закона, не касаясь того, какъ онъ проведенъ, по 87, 89 или 91; онъ проведенъ, „*быть по сему*“,—слова Государя Императора —съ меня довольно, ибо каждый изъ насъ и я въ отдѣльности готовы послѣдній вздохъ свой отдать за имя Государя Императора, за славу его короны. Такъ смотрѣла и смотритъ наша фракція, которая въ лицѣ гр. А. А. Бо-

[1]) Шрейберъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1424.

[2]) Гр. Бобринскій 1. Засѣданіе Государственной Думы 15 III 1911 г. Отчетъ, стр. 725.

бринскаго здѣсь сегодня и высказала свой взглядъ на этотъ вопросъ" [1]).

Л. В. Половцовъ: „Въ ст. 87 говорится, что о принятіи... мѣры Совѣтъ Министровъ представляетъ Государю Императору непосредственно, и вотъ, по моему мнѣнію, настаивая на закономѣрности даннаго запроса, вы какъ будто хотите эту непосредственность отношеній между Верховной Властью и Совѣтомъ Министровъ уничтожить; вы хотите *вклиниться между Совѣтомъ Министровъ и Верховной Властью*, вы хотите, чтобы ваше мнѣніе, ваши сужденія были бы также приняты во вниманіе, вопреки прямому указанію ст. 87" [2]).

Такимъ образомъ, всѣ указанныя лица стоятъ на той точкѣ зрѣнія, которая была формулирована выше. Скрѣпа отнюдь не означаетъ того, что министръ участвуетъ въ отправленіи функцій, предоставленныхъ лишь Верховной Власти. И изданіе правилъ 24 августа, и введеніе земства въ западныхъ губерніяхъ являются актами Верховной Власти. Акты-же этого происхожденія предметами запроса, именно, быть не могутъ. Помимо всего прочаго, запросъ въ подобныхъ случаяхъ былъ бы, какъ удачно напомнилъ Н. Н. Шрейберъ, лишенъ смысла. Выше было выяснено, что въ случаѣ принятія запроса, дѣло представляется на благовоззрѣніе Государя Императора [2])...

Многіе, однако, стоятъ на другой точкѣ зрѣнія и утверждаютъ, что запросъ министру возможенъ и относительно скрѣпленныхъ имъ актовъ. Таково, положимъ, мнѣніе прив.-доц. Лазаревскаго: „По поводу скрѣпы министра законъ ссылается на ту статью, которая устанавливаетъ отвѣтственность за собственныя дѣйствія министра. Вполнѣ согласно съ этимъ закономъ, ст. 215 говоритъ о „мѣрахъ", подписанныхъ министромъ или имъ „скрѣпленныхъ", очевидно, впол-

---

[1]) Пуришкевичъ. Засѣданіе Государственной Думы 15 III 1911 г. Отчетъ, стр. 786.

[2]) Половцовъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2956.

[3]) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе", стр. 226. и глава XVI. „Кругъ дѣлъ законодательной власти", стр. 324.

нѣ ихъ отождествляя, поскольку вопросъ идетъ объ отвѣтственности за тѣ и другія. Коль скоро, такимъ образомъ, въ смыслѣ отвѣтственности министра закономъ вполнѣ отождествляются мѣры, министромъ скрѣпленныя (контрассигнированныя), съ собственными дѣйствіями министра, то отсюда слѣдуетъ придти къ тому выводу, что по поводу актовъ Высочайшей Власти, скрѣпленныхъ даннымъ министромъ, ему *можетъ быть сдѣланъ запросъ въ Думѣ* или Гос. Совѣтѣ. Запросъ этотъ по отношенію къ личной отвѣтственности министра можетъ повести къ тѣмъ-же самымъ послѣдствіямъ, что и запросъ о собственныхъ дѣйствіяхъ этого министра" [1]).

Къ нему примыкаетъ и членъ Государственной Думы В. А. Маклаковъ: „Если скрѣпа министромъ всякаго акта Верховной Власти является для него обязательной, *если* за этотъ актъ, разъ онъ Государемъ подписанъ, скрѣпившій *министръ ни передъ кѣмъ не отвѣтственъ*, то, значитъ, Верховная Власть у насъ юридически не ограничена и, значитъ, никакой конституціи у насъ нѣтъ. Въ конституціонномъ государствѣ есть безотвѣтственныя лица; такое лицо—Монархъ. Но теорія государственнаго права учитъ, что въ конституціонномъ государствѣ нѣтъ безотвѣтственныхъ дѣйствій; ученіе, которое говоритъ, что за актъ, скрѣпленный Государемъ, министръ не отвѣчаетъ, это ученіе признаетъ безотвѣтственныя дѣйствія и тѣмъ самымъ въ корнѣ отрицаетъ возможность признанія у насъ конституціонной монархіи" [2]). „*Актъ верховнаго управленія* по юридической конструкціи равносиленъ *акту управленія подчиненнаго*; если мы вправѣ запрашивать объ обязательныхъ постановленіяхъ, незаконно изданныхъ, не ожидая никакихъ дѣйствій по этому обязательному постановленію, то точно такъ-же *мы можемъ запрашивать объ актѣ верховнаго управленія*, если мы имѣемъ право сказать, что онъ изданъ въ незаконномъ порядкѣ" [3]).

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 243.

2) Маклаковъ. Засѣданіе Государственной Думы 28 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 195.

3) Маклаковъ. Засѣданіе Государственной Думы 28 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 197.

Но особенно подробно развивалъ эту точку зрѣнія членъ Государственнаго Совѣта проф. Д. Д. Гриммъ. По поводу введенія земства въ западныхъ губерніяхъ въ порядкѣ статьи 87, онъ говорилъ, между прочимъ, слѣдующее: „Я считаю нужнымъ остановиться на томъ вопросѣ, который въ прошломъ засѣданіи былъ затронутъ членомъ Государственнаго Совѣта Н. Н. Шрейберомъ, именно, можно ли предъявлять запросы по поводу такихъ дѣйствій правительственныхъ органовъ, которыя *сами по себѣ юридической силы не имѣютъ и нуждаются въ утвержденіи.* По этому поводу я долженъ сказать, что, прежде всего, статья 108 Основныхъ Законовъ въ этомъ отношеніи никакихъ ограниченій не содержитъ; она вообще допускаетъ обращеніе съ запросомъ по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны подлежащихъ властей дѣйствій, кои представляются незакономѣрными. Разграниченіе-же дѣйствій, которыя сами по себѣ непосредственно вступаютъ въ силу, и такихъ, которыя требуютъ утвержденія, въ этой статьѣ не проводится. Тамъ, гдѣ законъ не проводитъ различія, согласно общему толкованію, и мы не имѣемъ основанія таковое проводить, ибо: „ubi lex non distinguit et nos distinguere non debemus“.

„Несомнѣнно, съ другой стороны, что и въ такихъ предположеніяхъ, которыя требуютъ утвержденія для того, чтобы вступить въ силу, могутъ содержаться элементы незакономѣрности, и я, въ этомъ отношеніи, сошлюсь на авторитетъ, который, я думаю, въ данномъ случаѣ и г. министръ юстиціи не будетъ оспаривать, именно на авторитетъ г. предсѣдателя Совѣта Министровъ. Еще недавно, при обсужденіи финляндскихъ законопроектовъ, неоднократно указывалось на попытки финляндскихъ властей расширить захватнымъ путемъ свою власть, расширить свою компетенцію и все то, что дѣлалось въ послѣднее время, начиная съ правилъ 20 мая 1908 г. о порядкѣ направленія финляндскихъ дѣлъ, касающихся интересовъ Имперіи, въ сущности основывалось на томъ предположеніи, что возможны такіе случаи, въ которыхъ, вслѣдствіе неправильной юридической информаціи (я это подчеркиваю, потому что въ отношеніи сообщенія неправильныхъ фактическихъ свѣдѣній, даже членъ Государственнаго Совѣта Н. Н. Шрейберъ допустилъ исключеніе

изъ того принципа, который онъ формулировалъ), можетъ быть введена въ заблужденіе инстанція утверждающая. Разъ это такъ, то отсюда явствуетъ, съ полной несомнѣнностью, *признаніе возможной незакономѣрности такихъ актовъ, которые безъ утвержденія силы не имѣютъ*, и что это возможно, между прочимъ, и на почвѣ неправильной юридической информаціи. Но, если это признается возможнымъ по отношенію къ властямъ окраины, то я собственно не вижу, почему подобное обстоятельство не могло бы имѣть мѣста и по отношенію къ имперской власти, ибо непогрѣшимостью, вѣдь, ни та, ни другая власть не пользуются [1]).

Таковы доводы тѣхъ лицъ, которыя допускаютъ запросы по поводу скрѣпы. Они исходятъ, какъ мы видимъ, изъ *невѣрнаго пониманія значенія у насъ скрѣпы.* Спеціальныя соображенія, которыя приводятся ими въ подтвержденіе своей мысли, также неубѣдительны. Ссылка *г. Маклакова* на то, что въ конституціонныхъ государствахъ нѣтъ безотвѣтственныхъ дѣйствій, помимо всего прочаго, прямо невѣрна. Такія дѣйствія имѣются въ правѣ каждаго государства. Предупрежденіе-же, что, отвергнувъ отвѣтственность за скрѣпу, мы отвергаемъ юридическую ограниченность власти Государя Императора, переводитъ вопросъ съ почвы de lege lata, на которой онъ подлежитъ изученію, на почву de lege ferenda, т. е., совершенно въ сторону. Относительно того, что актъ верховнаго управленія по юридической конструкціи вовсе не равносиленъ акту управленія подчиненнаго, послѣ даннаго выше ученія о верховномъ управленіи, говорить не приходится. Столь-же, если не болѣе, слабы возраженія *проф. Гримма.* Статья 108, дѣйствительно, не различаетъ дѣйствій, непосредственно вступающихъ въ силу, и дѣйствій, требующихъ Высочайшаго утвержденія, но не различаетъ потому, что говоритъ лишь о дѣйствіяхъ подчиненныхъ властей. Дѣйствія-же, получившія Высочайшее утвержденіе, являются уже актами Верховной Власти. Далѣе, несомнѣнно, возможны случаи включенія во всеподданнѣйшій докладъ министра невѣрныхъ свѣдѣній. Возможно допустить, что это можетъ обнаружить-

[1]) Гриммъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1815.

ся въ законодательныхъ установленіяхъ, но нельзя допустить, что подобное дѣйствіе министра превращаетъ мѣру, принятую Верховной Властью, въ незакономѣрную, дающую палатамъ основаніе для запроса. Дѣло въ томъ, что судить о томъ, имѣла или не имѣла рѣшающее значеніе при принятіи мѣры неправильная—фактическая или юридическая — информація можетъ только сама Верховная Власть. Г. Гриммъ, какъ будто не замѣчаетъ, что между информаціей и изданіемъ Высочайшаго указа и повелѣнія находитъ себѣ мѣсто проявленіе Верховной воли, которая можетъ исходить и изъ другихъ данныхъ, кромѣ доложенныхъ министромъ. Словомъ, и соображенія проф. Гримма, при всемъ ихъ остроуміи, освѣщаютъ вопросъ неправильно.

Какія послѣдствія влечетъ за собой отсутствіе скрѣпы? Обыкновенно думаютъ, что безъ скрѣпы актъ Государя Императора не имѣетъ силы. Такъ дѣйствительно бываетъ въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ такія послѣдствія и прямо указываются въ законѣ. Въ нашемъ правѣ подобнаго предписанія нѣтъ. На дѣлѣ-же нерѣдко появлялись и появляются акты Государя Императора безъ скрѣпы или, по крайней мѣрѣ, безъ опубликованной скрѣпы. Поэтому, скорѣе, надо придти къ заключенію, что *отсутствіе скрѣпы значенія для акта не имѣетъ*. Подлинность его можетъ явствовать и изъ другихъ данныхъ, а не только изъ скрѣпы. Отсутствіе въ русскомъ правѣ безусловнаго требованія наличности скрѣпы объясняется, такимъ образомъ, тѣмъ, что она имѣетъ въ нашемъ строѣ не то значеніе, какъ въ парламентарныхъ государствахъ. Указанная практика отмѣчается и другими изслѣдователями.

Прив.-д. Лазаревскій: „Отличительною чертою русскаго права является то, что въ законѣ *не указаны послѣдствія* отсутствія скрѣпы. Западныя конституціи говорятъ, что актъ монарха, пока онъ не имѣетъ скрѣпы министра, недѣйствителенъ или (что точнѣе) не подлежитъ исполненію. У насъ никакого подобнаго постановленія нѣтъ. На западѣ, такимъ образомъ, требованіе скрѣпы является нормою перфектною, у насъ имперфектною. Быть можетъ, именно поэтому, несмотря на категорическое требованіе закона, и въ настоящее

время, какъ въ самодержавную эпоху, фактически скрѣпы на актахъ Государя обыкновенно не бываетъ" [1]).

Г. Захаровъ: „Нельзя не отмѣтить того, что положеніе о скрѣпѣ актовъ *не имѣетъ у насъ на практикѣ согласованнаго примѣненія*. Напримѣръ... Высочайшія повелѣнія, предложенныя Сенату министрами, указывающія на утвержденіе Государемъ извѣстной предположенной министромъ мѣры, опубликовываются безъ скрѣпы этого министра; равнымъ образомъ, и на положеніяхъ Совѣта Министровъ иногда имѣется скрѣпа, иногда ея нѣтъ". „Мы не видимъ ея на административныхъ актахъ, говорящихъ лишь, что Государь Императоръ на положеніе Совѣта Высочайше соизволилъ; часто и акты, изданные по ст. 87, также не имѣютъ скрѣпы. Болѣе послѣдовательно въ этомъ отношеніи соблюдается скрѣпа департаментами Г. Совѣта, на положеніяхъ котораго значится, что Государь Императоръ положеніе Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить, а затѣмъ слѣдуетъ удостовѣряющая означенное повелѣніе скрѣпа" [2]). Итакъ, значеніе скрѣпы у насъ очень неважно.

Далѣе, прежде чѣмъ вступить въ дѣйствіе, законъ долженъ быть еще обнародованъ. „Законы обнародываются *во всеобщее свѣдѣніе Правительствующимъ Сенатомъ* въ установленномъ порядкѣ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся" [3]). Обнародованіе закона лежитъ на Сенатѣ со времени его возникновенія, т. е., съ Петра Великаго [4]).

Обнародованіе можетъ имѣть мѣсто не только по закрытіи сессіи палатъ, но и послѣ роспуска ихъ. Никакихъ

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 240.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 219, 220.

[3]) Основные Законы, ст. 91.

[4]) 57 ст. старыхъ О. З.: „Законы общіе, содержащіе въ себѣ новое правило или поясненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе Правительствующимъ Сенатомъ". „Примѣчаніе 3. Постановленія, не измѣняющія и не дополняющія общихъ узаконеній, но опредѣляющія только распорядокъ мѣстнаго исполненія и по предметамъ своимъ къ общему свѣдѣнію и наблюденію не слѣдующія, обращаются къ исполненію единственно тѣхъ мѣстъ и лицъ, къ коимъ они по существу своему принадлежатъ".

ограниченій въ этомъ отношеніи наше законодательство не знаетъ. Г. Захаровъ пишетъ: „Распубликованіе имѣетъ мѣсто не только послѣ закрытія сессіи, но и легислатуры. Напр., 8 іюня 1907 г. (послѣ роспуска Г. Думы и изданія новаго избирательнаго порядка 3 іюня) распубликованъ одобренный Г. Думой и Г. Совѣтомъ и Высочайше утвержденный законъ объ ассигнованіи средствъ для продовольственной кампаніи" [1]).

Сенатомъ-же обнародываются указы и повелѣнія Государя Императора. „Указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые,... обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ" [2]). Порядокъ опубликованія регламентированъ въ нашихъ законахъ самымъ точнымъ образомъ [3]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 202.

[2]) Основные Законы, ст. 24.

[3]) Отмѣтимъ нѣкоторые моменты обнародованія законовъ и Высочайшихъ указовъ и повелѣній: „Къ предметамъ вѣдомства Перваго Департамента принадлежатъ: 1) обнародованіе законовъ, а также указовъ и повелѣній Государя Императора въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемыхъ."—Сводъ Законовъ. Томъ I. Ч. 2. Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 19.

„Чрезъ Министерство Юстиціи вступаютъ всѣ законы, а также Высочайшіе указы и повелѣнія, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемые". — Сводъ Законовъ. Т. I. Ч. 2. Учрежд. Правительствующаго Сената, ст. 48. „Всѣ законы, а также Высочайшіе указы и повелѣнія, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемые, доставляются изъ Министерства Юстиціи въ Канцелярію Перваго Департамента Правительствующаго Сената (ст. 31, по Прод.), при особомъ реестрѣ, по которому принимаются, съ роспискою, помощникомъ оберъ-секретаря, завѣдывающимъ регистратурою". — Сводъ Законовъ. Т. I. Ч. 2. Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 181.

„Всѣ указы и повелѣнія Государя Императора, принадлежащіе къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующіе ко внесенію въ

Такимъ образомъ, врядъ-ли возможно считать обнародованіе закона—однимъ изъ верховныхъ правъ Самодержавной Власти. Послѣднее пониманіе даннаго права, однако, довольно распространено. Проф. Романовичъ-Славатинскій: „Верховное право обнародованія принадлежитъ власти, дающей бытіе закону,—Власти Самодержавной. Это верховное право делегируется Правительствующему Сенату“ [1]). Не всѣ проявленія государственной власти относятся къ верховнымъ.

Правильнѣе смотритъ на данный вопросъ г. Захаровъ: „Почти всѣ существующія конституціи говорятъ о томъ, что обнародованіе законовъ принадлежитъ главѣ государства. Наша конституція представляетъ собой *оригинальное отступленіе отъ этого общаго порядка* и сохраняетъ то-же постановленіе, которое существовало до пересмотра Основныхъ Законовъ въ 1906 г. Какъ ранѣе, по ст. 57, такъ и нынѣ, по ст. 91 Осн. Зак., право обнародованія законовъ принадлежитъ Правительствующему Сенату. Такой порядокъ, вмѣстѣ съ признаніемъ его главой судебной власти, объясняется, несомнѣнно, особеннымъ его положеніемъ въ русской исторіи и особенной его ролью“ [2]). Впрочемъ, это отличіе нашего права отъ иностраннаго отмѣчается и другими:

Прив.-доц. Лазаревскій: „Обнародованіе закона и обращеніе его къ исполненію тоже совершается *по приказу Монарха и отъ Его имени.* Это право Монарха самостоятельнаго политическаго и юридическаго значенія не имѣетъ. Наши Основные Законы на немъ и не останавливаются, возлагая публикацію законовъ на Прав. Сенатъ (ст. 90—91)“ [3]).

Другіе изслѣдователи утверждаютъ, что Государю Императору принадлежитъ не право обнародованія, но особый актъ, который носитъ названіе промульгаціи. Мы

Полное Собраніе или Сводъ Законовъ, немедленно, по утвержденіи оныхъ Императорскимъ Величествомъ и надлежащемъ, кому слѣдуетъ, объявленіи, должны быть доставляемы въ Государственную Канцелярію“.—Сводъ Законовъ. Т. I. Ч. 2. Учрежденіе Правительствующаго Сената. Ст. 186.

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 212,

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 203.

[3]) Лазаревскій, Лекціи... I, стр. 155.

видѣли уже, что г. Захаровъ стоитъ именно на этой точкѣ зрѣнія [1]). Ея-же держится и г. Калантаровъ:

„*Die Konstatierung der Authentität des Gesetzes und die Anordnung der Verkündigung desselben* sind im russischen Legislatur-Prozesse miteinander notwendig verbunden; der Akt der Ausfertigung des Gesetzes, welcher sich in dem Befehle, dasselbe zu veröffentlichen äussert und in dem Legislatur-Prozesse zwischen Sanktion und Publikation stattfindet, kann als Promulgation bezeichnet werden. Sie untersteht der Zuständigkeit des das Gesetz sanktionierenden Organs. Dieser Publikationsbefehl bildet den Inhalt eines besonderen Allerhöchsten Erlasses, mit welchem der Gesetzestext unter Beifügung der Worte: „byt po semu“ und der eigenhändigen Allerhöchsten Unterzeichnung (unter Gegenzeichnung des entsprechenden Ministers) an den Senat überwiesen wird. Dieser Erlass beginnt mit der Formel: „Indem Wir das von dem Reichsrat und der Reichsduma genehmigte Gesetz bestätigt haben“, und endet mit dem Satz: „der dirigierende Senat wird nicht unterlassen, eine entsprechende Verfügung anzuordnen“. [2]).

Различіе въ воззрѣніяхъ г. Захарова и г. Калантарова состоитъ въ томъ, что первый относитъ промульгацію къ начертанію словъ „быть по сему“, а второй указываетъ другой моментъ, когда она совершается—„zwischen Sanktion und Publication“. Думается, что все это не такъ. Нашъ законъ *о промульгаціи ничего не говоритъ. Надобности въ особомъ актѣ,* который предшествовалъ бы обнародованію *не имѣется.* Законъ, получившій санкцію Государя Императора, долженъ быть опубликованъ просто въ силу статей 24 и 91 Основныхъ Законовъ. Статей, которыя бы устанавливали промульгацію, какъ особую ступень законодательствованія, у насъ нѣтъ. Возвратимся, однако, къ обнародованію. Основные Законы постановляютъ еще слѣдующее:

„Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ

---

[1]) См. выше, глава XVII. „Порядокъ изданія законовъ“, стр. 361.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 74.

Основныхъ Законовъ" [1]). Такъ гласятъ Основные Законы. Въ учрежденіи-же Правительствующаго Сената читаемъ также:

„На обязанность Правительствующаго Сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Такія постановленія возвращаются Сенатомъ по принадлежности, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными Законами" [2]).

Кстати сказать, Сенату принадлежитъ право надзора за правильностью изданія и *другихъ мѣръ*. Сюда относится случай, предусмотрѣнный статьей 158 Учрежденій Министерствъ: „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ тоже время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности. Примѣчаніе. Министры о принимаемыхъ ими, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій, и о причинахъ на-

---

[1]) Основныя Законы, ст. 92.

[2]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 23. Эта статья взята изъ Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта отъ 6 іюня 1905 года, впервые установившаго это правило:

„На обязанность Правительствующаго Сената возлагается не разсылать обнародованныхъ законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Такія постановленія *возвращаются Сенатомъ по принадлежности*, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только порядкомъ, установленнымъ статьей 1" (Высоч. утвержд. мнѣніе Госуд. Совѣта отъ 6 іюня 1905 г).

стоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ, министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія" [3]).

Причемъ Сенатъ провѣряетъ, конечно, *только внѣшніе признаки* правильности изданія законодательныхъ постановленій. Того-же мнѣнія и проф. Д. Д. Гриммъ: „Сенатъ *провѣряетъ только внѣшніе признаки*" [2])., т. е., порядокъ изданія.

Также и г. Захаровъ: „Сенатъ, являясь „хранителемъ законовъ", въ то-же время и ихъ толкователь, и при обнародованіи онъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы постановленія, содержащія въ себѣ *законодательныя велѣнія, были изданы въ установленномъ для сего порядкѣ.* Сенатъ опубликовываетъ не одни законы, прошедшіе чрезъ законодательныя учрежденія, ему доносятъ министры для распубликованія и акты, изданные въ порядкѣ верховнаго управленія, и временныя законодательныя постановленія, изданныя въ порядкѣ ст. 87, и акты административные,—все это обнародовывается въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства, какъ офиціальномъ органѣ, для сего спеціально (пр. I къ ст. 19 Учр. Сената) существующемъ; и вотъ тутъ то Сенату и принадлежитъ право надзора за тѣмъ, чтобы постановленія, требующія, по своей формѣ, законодательнаго разрѣшенія, издавались въ соотвѣтствующемъ порядкѣ". „Такимъ образомъ, въ этой области Сенатъ не вникаетъ въ матеріальное содержаніе закона, онъ слѣдитъ вообще *за правильностью соблюденія формъ изданія велѣній государственной власти*, отказывая въ обнародованіи тѣхъ или иныхъ, которыя прошли не въ формальномъ порядкѣ. Контроль же внутренняго характера принадлежитъ народнымъ представителямъ, согласно установленному манифестомъ 17 октября 1905 г. „незыблемому правилу", „чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ над-

---

1) Сводъ Законовъ. Т. I. Ч. 2. Учрежденія Министерствъ, ст. 158.

2) Гриммъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1815.

зорѣ за закономѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ Насъ властей“ [1]).

Въ чемъ-же состоятъ тѣ *внѣшніе признаки* законодательныхъ постановленій, которые провѣряетъ Сенатъ? Первое, въ чемъ онъ долженъ убѣдиться, это — представляетъ ли данный актъ дѣйствительно волеизъявленіе Государя Императора, такъ какъ все право творится Имъ. Если дѣло идетъ о законѣ въ формальномъ смыслѣ слова, Сенатъ долженъ удостовѣриться, имѣется ли на немъ, кромѣ собственноручной подписи или утвержденія Государя Императора, также изъясненіе того, что законъ послѣдовалъ съ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы? Если дѣло идетъ о законодательной мѣрѣ въ порядкѣ статьи 87, Сенатъ устанавливаетъ принята-ли она по непосредственному представленію Совѣта Министровъ? Наконецъ, если дѣло идетъ о правообразующемъ указѣ Государя Императора, Сенатъ удостовѣряется лишь въ томъ, дѣйствительно ли указъ исходитъ отъ Верховной Власти. Словомъ, Сенатъ устанавливаетъ только, соотвѣтствуетъ-ли „порядокъ изданія“ законодательнаго постановленія тому, который установленъ для даннаго вида правообразующихъ актовъ Верховной Власти. Дальше этого онъ не идетъ.

Такимъ образомъ, законъ, прошедшій всѣ стадіи законодательства и получившій утвержденіе Государя Императора, долженъ быть, прежде чѣмъ вступить въ жизнь, еще опубликованъ. По вѣрному замѣчанію г. Семенова, „закономъ установленный порядокъ его утвержденія обязателенъ для Самодержавной Власти, пока Она его не измѣнила и, такимъ образомъ, законъ, утвержденный Ею, получаетъ *силу только послѣ его обнародованія Правительствующимъ Сенатомъ*“ [2]).

„Такимъ образомъ практически, а не фиктивно, Высочайшая воля, за подписаніемъ Монарха не обнародованная, не получаетъ силы закона, а также *ничтожна до тѣхъ*

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 206.

[2]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 12.

поръ, пока не пройдетъ законнаго пути для своего установленія“ [1]).

Какое-же значеніе имѣетъ это право Правительствующаго Сената? Многіе смотрятъ на него весьма скептически. Прив.-д. Лазаревскій пишетъ: „Право Сената отказывать въ распубликованіи препровожденныхъ къ нему узаконеній, если они изданы не въ установленномъ порядкѣ, есть право, не могущее имѣть *никакого практическаго значенія*; никогда мѣсто, „всецѣло отъ произволенія Державной Власти зависящее“, не можетъ протестовать противъ нарушенія Ею установленнаго порядка“ [2]). Относительно опубликованія Сенатомъ закона о введеніи земства въ западномъ краѣ, съ двухъ различныхъ сторонъ, было высказано одно и то-же замѣчаніе:

И. И. Балаклѣевъ: „На обязанность Сената возложено не распубликовывать извѣстные акты, а онъ распубликовалъ. Почему? Да, потому, что *повелѣніе распубликовать ему даетъ та-же самая власть*, которая дала ему повелѣніе не распубликовывать извѣстные акты, если они не соотвѣтствуютъ порядку, начертанному въ Основныхъ Законахъ. И это только потому, что *есть власть, стоящая выше закона*— Власть Самодержавная. Только потому, эти акты и и были распубликованы“ [3]).

В. А. Маклаковъ: „Сенатъ не счелъ себя въ правѣ отказать въ опубликованіи акта, который имѣлъ Высочайшее утвержденіе, потому что этотъ актъ, какъ исходящій отъ Государя, съ точки зрѣнія Сената провѣркѣ не подлежалъ“ [4]).

При разсмотрѣніи этого вопроса надо имѣть въ виду, во первыхъ, что роль Сената ограничивается надзоромъ за соблюденіемъ формальныхъ признаковъ законодательныхъ постановленій, во вторыхъ, что эта обязанность возложена

---

[1]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 12.

[2]) Лазаревскій, Лекціи... I, стр. 452.

[3]) Балаклѣевъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2969.

[4]) Маклаковъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2869.

на Сенатъ въ силу закона, который является выразителемъ Верховной Воли, считающей необходимымъ точное соблюденіе разныхъ формъ законодательныхъ постановленій, и, въ третьихъ, что Верховная Власть, связанная соблюденіемъ установленныхъ формъ законодательныхъ волеизъявленій, ничѣмъ не связана по существу и всегда имѣетъ возможность провести свою державную волю въ жизнь. Поэтому, я отнюдь не могу присоединиться къ тѣмъ, которые отрицаютъ всякое практическое значеніе за правами Сената или допускаютъ, что Верховная Власть можетъ повелѣть Сенату распубликовать актъ, составленный формально неправильно. Право есть вообще понятіе формальное. *Соблюденіе законныхъ формъ* представляетъ *громадную важность* вообще, а въ правообразованіи въ особенности. Невозможно допустить, чтобы Верховная Власть, которая можетъ измѣнить разъ установленныя формы правообразованія, стала бы сама ихъ нарушать. Но, если бы по какой либо причинѣ въ законодательномъ постановленіи оказались отступленія отъ установленныхъ въ законѣ формальныхъ требованій, Сенатъ долженъ поступить такъ, какъ этого требуетъ законъ, выразитель воли Верховной Власти, установившей наблюденіе за соблюденіемъ формъ правообразованія.

Никто, кромѣ Правительствующаго Сената, не имѣетъ права *контролировать правильность изданія законовъ* и Высочайшихъ указовъ и повелѣній. Въ частности, его не имѣетъ ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ. Эта точка зрѣнія была подробно развита въ средѣ нашихъ законодательныхъ установленій:

Членъ Государственнаго Совѣта А. А. Стишинскій: „Значительная часть группы правыхъ членовъ Государственнаго Совѣта раздѣляетъ мнѣніе министра юстиціи о томъ, что *по вопросамъ, разрѣшаемымъ въ законодательномъ порядкѣ*, контроль надъ закономѣрностью такого разрѣшенія, надъ закономѣрностью того порядка, въ которомъ они проходятъ, принадлежитъ *одному лишь Правительствующему Сенату* и что законодательнымъ учрежденіямъ право запроса по этого рода вопросамъ, т. е., по вопросамъ, проходящимъ въ законодательномъ порядкѣ, не присвоено. По нашему глубокому убѣжденію, право это принадлежитъ за-

конодательнымъ учрежденіямъ только по дѣламъ, разрѣшаемымъ въ порядкѣ управленія" [1]).

Членъ Государственной Думы Я. Г. Гололобовъ: „Въ доказательство закономѣрности дѣйствій правительства при примѣненіи ст. 87 приводилось... немало соображеній, и изъ этихъ соображеній мнѣ показались весьма существенными соображенія члена Государственнаго Совѣта Дейтриха, высказанныя имъ въ Государственномъ Совѣтѣ 1 апрѣля. Онъ указалъ на то, что право исполнительной власти издавать законы по ст. 87 нисколько не зависитъ отъ законодательныхъ палатъ и составляетъ самостоятельное *право изданія законовъ,—такое-же право, какое имѣется у законодательныхъ палатъ на основаніи ст. 86 Зак. Осн.;* и поэтому исполнительная власть, издавая законы по ст. 87, не обязана отдавать отчетъ законодательнымъ палатамъ. Контроль надъ изданіемъ законовъ по ст. 87, по закону, принадлежитъ законодательнымъ палатамъ, но не въ порядкѣ запросовъ, а въ порядкѣ новаго разсмотрѣнія закона, при чемъ они могутъ отклонить или принять этотъ законъ. Въ самомъ дѣлѣ,... если бы допустить, что контроль законодательныхъ палатъ надъ изданіемъ законовъ по ст. 87 могъ быть также осуществляемъ и путемъ запросовъ, то тогда выходитъ, что законодательныя палаты имѣютъ два способа контроля: и въ порядкѣ запросовъ, и въ порядкѣ новаго разсмотрѣнія закона, когда онъ будетъ внесенъ. Какъ хотите, въ этомъ случаѣ является полная несообразность, и мнѣ кажется, что членъ Государственнаго Совѣта Дейтрихъ былъ совершенно правъ" [2]).

Министръ юстиціи И. Г. Щегловитовъ развивалъ ту же точку зрѣнія: „Она выражена въ той статьѣ 23 Учрежденія Правительствующаго Сената, на которую угодно уже было обратить вниманіе предсѣдателю Совѣта Министровъ. Въ силу этой статьи, *только Правительствующій Сенатъ* и онъ одинъ обязанъ при обнародованіи законодательныхъ

---

[1]) Стишинскій. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1843.

[2]) Гололобовъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2936.

постановленій удостовѣряться въ томъ, *что они изданы въ порядкѣ, соотвѣтствующемъ Основнымъ Государственнымъ Законамъ.* Та законодательная мѣра, которая положена въ основаніе настоящаго запроса, Правительствующимъ Сенатомъ обнародована. Мыслимо ли при этихъ условіяхъ предъявлять запросъ по этому дѣлу?" [1]).

Наконецъ, цитирую мнѣніе П. А. Столыпина: „Государственная Дума такъ-же, какъ и Государственный Совѣтъ, вправѣ, конечно, предъявлять правительству запросы изъ области управленія, но весьма сомнительно, чтобы эти же учрежденія *вправѣ были запрашивать правительство по предметамъ свойства законодательнаго,* хотя бы законодательныя фунціи временно осуществлялись чрезъ Совѣтъ Министровъ. Права нашихъ палатъ въ этомъ отношеніи твердо и ясно выражены въ самомъ законѣ. Они заключаются въ правѣ послѣдующаго обсужденія временныхъ законовъ и отказа въ послѣдующей ихъ санкціи. Всѣ возраженія по этому поводу основаны, по моему мнѣнію, на смѣшеніи двухъ понятій, двухъ моментовъ: права палатъ послѣ того, какъ законъ уже внесенъ въ законодательныя учрежденія и права палатъ предварительнаго контролированія формальной закономѣрности правительственнаго акта до этого. Первое право—право отвергнуть законъ по всевозможнымъ мотивамъ и даже безъ всякихъ мотивовъ—совершенно безспорно, а втораго права просто не существуетъ, оно представляло бы изъ себя юридическій nonsens. Первымъ обширнѣйшимъ полномочіемъ поглощается право запроса; имъ опредѣляются права законодательныхъ палатъ, которыя не могутъ стать *цензоромъ формальной правильности акта Верховной Власти.* Я знаю въ практикѣ западныхъ государствъ случаи отклоненія временныхъ законовъ, проведенныхъ въ чрезвычайномъ порядкѣ, но я не знаю случаевъ запроса о незакономѣрности такихъ актовъ, такъ какъ субъективная оцѣнка и момента чрезвычайности, и момента цѣлесообразности принадлежитъ во всякомъ случаѣ не палатамъ. Это логично и понятно: законодательныя учрежденія не могутъ

[1]) Щегловитовъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія VI, стр. 1808.

сдѣлаться судьею закономѣрности законодательнаго акта другаго учрежденія. Обязанность эта по нашимъ законамъ *принадлежитъ исключительно Правительствующему Сенату*, который не имѣетъ права опубликовать или обнародовать незаконный, незакономѣрный актъ" [1]).

Приведенныя мнѣнія вполнѣ, какъ мнѣ кажется, выясняютъ вопросъ. Право запроса принадлежитъ законодательнымъ установленіямъ лишь относительно незакономѣрныхъ дѣйствій подчиненныхъ исполнительныхъ властей. Законодательствованіе-же есть функція Верховной Власти, поэтому оно стоитъ внѣ надзора Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, поскольку имъ опредѣленно не предоставлено право участія въ немъ. Наоборотъ, право надзора со стороны Сената распространяется на всѣ законодательныя постановленія, но касается лишь формальной стороны ихъ.

Остается сказать нѣсколько словъ относительно собраній и кодификаціи законовъ и Высочайшихъ законовъ и повелѣній. „Въ собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства помѣщаются всѣ законы, Высочайшіе указы и повелѣнія, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемые, указы Сената, международные акты и тѣ распоряженія центральнаго правительства, коимъ придается общеобязательное значеніе" [2]). Такимъ образомъ, Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства представляетъ собой сборникъ какъ законовъ въ матеріальномъ смыслѣ слова, такъ и общеобязательныхъ правительственныхъ распоряженій.

Далѣе, всѣ законодательные акты, въ томъ числѣ и международные договоры включаются въ Полное Собраніе Законовъ. „Полное Собраніе Законовъ остается попрежнему сборникомъ законовъ, въ матеріальномъ смыслѣ" [3]). Нако-

[1]) Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 27 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 2851.

[2]) Сводъ Законовъ. Т. I. Ч. 2. Учрежд. Правительствующаго Сената. Приложеніе къ ст. 318 (прим.), ст. 7.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 178.

нецъ, что касается Свода Законовъ, то въ 1885 г. было издано слѣдующее указаніе на составъ его:

„Независимо отъ законовъ (Высочайшихъ повелѣній за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта), внесенію въ Сводъ Законовъ, при новомъ его изданіи, подлежатъ также: а) Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ верховнаго управленія по тѣмъ, имѣющимъ отношеніе къ содержанію Свода, предметамъ, по коимъ не существуетъ правилъ, изданныхъ въ порядкѣ законодательномъ, и б) пояснительныя постановленія, удостоившіяся Высочайшаго утвержденія" [1]). По поводу этого постановленія прив.-доц. Лазаревскій замѣчаетъ: „вмѣсто противоположенія актовъ верховнаго управленія законамъ установлено было ихъ *отождествленіе*" [2]).

Въ дѣйствующемъ правѣ мы также находимъ опредѣленное указаніе на то, что Сводъ Законовъ понимаетъ выраженіе законъ въ смыслѣ матеріальномъ, а не въ смыслѣ формальномъ по статьѣ 86. Въ Учрежденіи Правительствующаго Сената говорится объ „указахъ и повелѣніяхъ Государя Императора *по существу своему* слѣдующихъ ко внесенію въ Полное Собраніе или Сводъ Законовъ" [3]).

Всѣ эти постановленія нашихъ законовъ имѣютъ *далеко не одно техническое значеніе* и заслуживали бы большаго вниманія, чѣмъ мы это видимъ въ спеціальной литературѣ. Составъ нашихъ законодательныхъ сборниковъ находится въ прямомъ противорѣчіи съ тѣмъ трафаретно-конституціоннымъ толкованіемъ, которое нѣкоторые пытаются дать русскому обновленному строю. Въ то-же самое время онъ вполнѣ соотвѣтствуетъ тѣмъ особенностямъ его, на кото-

---

[1]) Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта о переработкѣ Свода Законовъ, 5 ноября 1885 г.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 165.

[3]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 186.

рыхъ мы останавливались въ очеркѣ, посвященномъ закону и указу.

Не смотря на все громадное значеніе изложенныхъ полномочій министровъ и Сената, ни обязательное контрасигнованіе актовъ Монарха министрами, ни обязательное обнародованіе ихъ Сенатомъ не *дѣлаютъ эти органы соносителями законодательной власти* Государя Императора, какъ не дѣлаютъ ими Государственную Думу и Государственный Совѣтъ болѣе широкія права ихъ. Совершенно ошибается г. Комботекра, когда говоритъ: „Le pouvoir législatif se trouve actuellement dans la compétence, à la fois du parlement et de l'Empereur“ [1]). Признать это, значило бы совершенно исказать постановленія нашихъ законовъ. Одобреніе законодательными палатами закона есть только одно изъ условій одного случая отправленія Монархомъ Его верховныхъ правъ. Рядомъ съ этимъ условіемъ имѣются, какъ мы видѣли, и другія весьма немаловажныя, именно, функціи, предоставленныя, что касается нашего законодательства, Сенату и министрамъ.

---

[1]) Combothecra, Monographies..., p. 243.

ГЛАВА XXI.

Отношеніе закона и Высочайшаго указа.

Содержаніе.—Подзаконность Высочайшихъ указовъ. — Лазаревскій. —Паліенко.—Магазинеръ.—Критика ученій этихъ лицъ.—Грибовскій и Ивановскій.—Львовъ и Аваловъ.—Статья 94 Основныхъ Законовъ.—Указанные въ законахъ случаи отмѣны закона Высочайшимъ указомъ.—Спеціально право диспенсацій.—Общее правило и отдѣльные случаи.—Аутентичное толкованіе.

Въ предшествующихъ главахъ настоящаго очерка, посвященныхъ закону и указу, всесторонне разсмотрѣно ихъ взаимное отношеніе, и наше изложеніе даннаго вопроса могло бы считаться оконченнымъ, если бы въ современной юридической литературѣ не были выставлены по поводу отношенія закона и указа три ученія, заслуживающія того, чтобы мы остановились на нихъ спеціально, а именно: 1) *что Высочайшій указъ является подзаконнымъ государственнымъ актомъ,* 2) *что Высочайшій указъ не можетъ отмѣнять закона и* 3) *что Высочайшій указъ не можетъ давать аутентичнаго толкованія закона.* Они находятся въ тѣсной зависимости между собой и имѣютъ задачей—съузить значеніе указной дѣятельности Государя Императора. Принадлежатъ они весьма авторитетнымъ изслѣдователямъ современнаго государственнаго строя Россіи и покоются на нѣсколькихъ общихъ имъ всѣмъ предпосылкахъ. Какъ во многихъ другихъ случаяхъ, такъ и здѣсь, наиболѣе продуманное и стройное ученіе даетъ прив.-д. Лазаревскій. Начинаетъ онъ съ установленія, въ извѣстномъ отношеніи, правильнаго различія между двумя видами указовъ:

„Прежде всего, возникаетъ вопросъ, какова юридическая сила актовъ верховнаго управленія, *подзаконны ли они или-же имѣютъ силу, равную закону?* Съ этой точки зрѣнія, акты верховнаго управленія рѣзко распадаются *на двѣ категоріи:* къ первой относятся тѣ акты, которые, хотя и издаются на основаніи прямаго о нихъ указанія въ законѣ, но, по существу своему, относятся къ актамъ, которые, и не будь въ законѣ такого указанія, несомнѣнно, были бы отнесены къ вѣдѣнію административной власти, напр., назначеніе чиновниковъ на должности. По своей юридической силѣ, эти акты, очевидно, должны быть отнесены къ актамъ *административнымъ*, т. е., подзаконнымъ. Ко второй категоріи относятся тѣ акты, которые безъ прямаго уполномочія Монарха на изданіе ихъ, несомнѣнно, были бы отнесены къ вѣдѣнію законодательныхъ учрежденій. Относительно этихъ актовъ Главы государства, по содержанію своему, матеріально, *совпадающихъ съ законами*, можетъ возникнуть вопросъ, не являются ли они законами и по своей юридической силѣ?“ [1]). Засимъ, однако, какъ относительно тѣхъ, такъ и относительно другихъ, выставляется требованіе подзаконности.

„Что касается, прежде всего, указовъ организаціонныхъ, то ст. 11 Осн. Зак., имъ посвященная, говоритъ: „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія“... Такимъ образомъ, эта статья категорично требуетъ для указовъ Государя, издаваемыхъ на основаніи ея, *соотвѣтствія съ законами. Никакому закону* эти указы *противорѣчить не могутъ*“ [2]).

„Всѣ другія статьи Основныхъ Законовъ, кромѣ ст. 11, уполномочивая Государя на изданіе тѣхъ или другихъ указовъ, уполномочиваютъ Его частью на изданіе такого рода распоряженій, которыя, согласно установившимся представленіямъ, относились къ категоріи *актовъ административныхъ*, частью-же уполномочиваютъ Его на изданіе распоряженій, до того издававшихся въ порядкѣ законодатель-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи.., I, стр. 168.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 172.

номъ. Что касается распоряженій чисто административнаго характера, то подзаконный характеръ ихъ сомнѣній не вызываетъ. Тѣ-же указы, которые вторгаются въ сферу законодательства (напр., указы, которыми по ст. 19 опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій), несомнѣнно, могутъ казаться указами надзаконными, ибо эти указы могутъ измѣнять, напр., порядокъ пожалованія знаковъ отличія, нынѣ установленный закономъ. Однако, эти указы, регулирующіе вопросы, до сихъ поръ почитавшіеся вопросами законодательными, сами *являются не законами, но лишь актами административными*, и существо дѣла должно пониматься не въ томъ смыслѣ, что Государю предоставлена власть законодательная, но въ томъ смыслѣ, что извѣстные вопросы, до сихъ поръ признававшіеся вопросами законодательными, отнынѣ отнесены къ вопросамъ административнымъ. Такимъ образомъ, эти указы, какъ акты административные, дѣйствительны только при условіи своей законности, и могутъ содержать противорѣчіе только съ тѣми законами, на отмѣну которыхъ Государь уполномоченъ ст. 11—23 Осн. Зак." [1]).

„Подзаконность актовъ верховнаго управленія вытекаетъ уже изъ того, что въ Основные Законы включенъ *рядъ постановленій, уполномочивающихъ* Государя *на изданіе указовъ* по тому или другому вопросу (ст. 11—23). Эти статьи закона были бы совершенно излишни, если бы у Государя по прежнему предполагалось право издавать указы по любому вопросу, регулированному ли общимъ закономъ, или нѣтъ" [2]). „Самое существованіе ст. 87 Основныхъ Законовъ, обставляющей особыми условіями изданіе въ порядкѣ верховнаго управленія мѣръ, которыя требуютъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, доказываетъ, что *въ порядкѣ верховнаго управленія*, помимо случая, предусмотрѣннаго этой статьею, *подобныя мѣры издаваемы быть не могутъ*" [3]). Наконецъ, одинъ изъ главныхъ доводовъ формулируется слѣдующимъ образомъ:

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 172.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 171.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 171.

„Недопустимость изданія указовъ, въ чемъ либо нарушающихъ законы, вытекаетъ изъ того, что всякій такой указъ вызвалъ бы *отвѣтственность скрѣпившаго его министра.* Постановленія нашихъ законовъ, опредѣляющія порядокъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности, таковы, что на дѣлѣ это привлеченіе является практически невозможнымъ. Но эта фактическая безотвѣтственность министровъ не можетъ имѣть значенія для разрѣшенія вопроса, признаются ли правомѣрными указы, изданные съ нарушеніемъ закона, или признаются неправомѣрными. Коль скоро за изданіе, или точнѣе, за скрѣпу подобныхъ указовъ въ законѣ установлены извѣстныя кары, то, хотя бы онѣ на дѣлѣ не примѣнялись, нельзя говорить, что законъ допускаетъ, какъ нѣчто правомѣрное, изданіе этихъ указовъ" [1]). Прежде чѣмъ подвергнуть критикѣ эти разсужденія, остановимся еще на двухъ ученіяхъ, близкихъ къ только что приведенному. Очень интересна теорія проф. Паліенко. Основныя положенія ея состоятъ въ слѣдующемъ:

„Основные Законы проводятъ *правило о подчиненіи законамъ* не только актовъ органовъ подчиненнаго управленія („Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ".—Ст. 122 Основн. Закон.), но и правительственныхъ актовъ Главы государства, *актовъ „верховнаго управленія"* [2]).

„Статья 11-я Основныхъ Законовъ говоритъ *о соотвѣтствіи законамъ указовъ*, издаваемыхъ въ порядкѣ управленія, въ настолько общихъ выраженіяхъ, что она охватываетъ собственно всевозможные виды указовъ Монарха, упомянутыхъ въ послѣдующихъ статьяхъ, является вводной для нихъ, такъ какъ, спеціально упомянувъ о „повелѣніяхъ, необходимыхъ для исполненія законовъ", т. е., такъ называемыхъ „исполнительныхъ указахъ" (Vollzugsverordnungen), она говоритъ затѣмъ и вообще объ „указахъ для устройства и

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 171.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 61.

приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей управленія", а подъ это опредѣленіе подойдутъ и всѣ другіе виды указовъ, такъ какъ всякое административное распоряженіе направлено, такъ или иначе, къ „устройству и приведенію въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія" [1]).

„Но если даже и разсматривать 11 статью, какъ не связанную съ прочими статьями Основныхъ Законовъ, опредѣляющими область верховнаго управленія, а имѣющую въ виду собственно спеціальный видъ указовъ, именно исполнительныхъ, направляющихъ дѣятельность правительственныхъ мѣстъ, и организаціонныхъ, то и при такомъ толкованіи, все-же подзаконность всѣхъ актовъ верховнаго управленія, т. е., условіе, чтобы они не противорѣчили законамъ, *вытекаетъ изъ общихъ началъ, провозглашенныхъ въ Основныхъ Законахъ,* что „Имперія Россійская управляется на точномъ основаніи законовъ", что законъ „сохраняетъ полную свою силу" впредь до отмѣны его другимъ закономъ и только временно можетъ быть измѣненъ, точнѣе пріостановленъ въ дѣйствіи, лишь чрезвычайнымъ указомъ въ порядкѣ 87 ст.; это подтверждается еще и тѣмъ, какъ правильно указываетъ г. Лазаревскій, что въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ исключены статьи старыхъ Основныхъ Законахъ (ст. 70 Осн. Зак., изд. 1892 г.), въ силу которыхъ Монархъ могъ отмѣнять дѣйствіе законовъ общихъ своими указами и, наконецъ, тѣмъ, что перечисленіе полномочій Монарха въ области верховнаго управленія (ст. 11—23) было бы совершенно излишне, если бы у Государя предполагалось попрежнему право издавать указы по вопросамъ, уже урегулированнымъ закономъ" [2]).

„Акты верховнаго управленія, какъ акты правительственные, должны соотвѣтствовать законамъ. Въ области верховнаго управленія Монархъ можетъ дѣйствовать „secundum legem", и „intra legem", но ни въ коемъ случаѣ „contra legem". Другими словами, актами верховнаго управленія Монархъ можетъ регулировать тѣ вопросы, регулированіе которыхъ въ силу общаго полномочія или спеціальнаго для

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 62.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 63,

опредѣленныхъ случаевъ, предоставлено Ему законом. Монархъ можетъ дѣйствовать во исполненіе такого закона и въ предѣлахъ закономъ данныхъ полномочій, но не при отсутствіи законнаго полномочія и въ нарушеніе законовъ" [1]).

Третій изслѣдователь, выставляющій столь-же категоричныя требованія, на разсужденіи котораго мы можемъ остановиться, — г. Магазинеръ. Ему принадлежитъ слѣдующее ученіе: „*Указъ*, какъ нормальный актъ управленія, долженъ быть *подзаконнымъ:* „Государь Императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ" (ст. 11 Осн. Зак.). Такіе указы, слѣдовательно, не могутъ ни противорѣчить законамъ, ни отмѣнять ихъ; поскольку они противорѣчатъ закону, и въ той ихъ части, которая противорѣчитъ закону, они осуждены на безсиліе: не указъ отмѣняетъ законъ, ему противорѣчащій, а законъ отмѣняетъ тѣ элементы указа, которые съ нимъ несогласны. Таково общее правило, выраженное въ ст. 11 Осн. Зак." [2]).

„Второе ограниченіе заключается въ томъ, что акты, изданные на основаніи и въ предѣлахъ ст. 12—23, *не могутъ противорѣчить закону.* Это доказывается и вводнымъ, обобщеннымъ характеромъ ст. 11 Осн. Зак., развитіемъ которой являются ст. 12—23 Осн. Зак., а также самымъ включеніемъ этихъ статей въ Основные Законы, которое представлялось бы излишнимъ, если бы Монархъ сохранилъ право перерѣшать указами вопросы, разрѣшенные законами" [3]).

„Къ тому-же выводу мы придемъ и путемъ юридической дедукціи. Въ какомъ своемъ качествѣ Монархъ издаетъ акты на основаніи ст. 12—23? Очевидно, что Онъ не можетъ издавать ихъ въ качествѣ Главы власти законодательной, ибо послѣднюю Онъ осуществляетъ не единолично,

---

[1]) Паліенко, Основные Законы, стр 64.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 44.

[3]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 45.

а въ единеніи съ Гос. Совѣтомъ и Гос. Думой, безъ одобренія коихъ не можетъ послѣдовать никакой новый законъ (ст. 7 и 86 Осн. Зак.). Но въ такомъ случаѣ Онъ можетъ издавать эти акты только, какъ Глава верховнаго государственнаго управленія, т. е., какъ „Верховная Исполнительная Власть", и, слѣдовательно, акты, изданные Имъ въ качествѣ таковой, суть акты, которые по легальному своему титулу и юридической природѣ могутъ быть приравнены только къ актамъ *чисто-административнымъ*" [1]).

„Граница, отдѣляющая указную сферу отъ законодательной, главнымъ образомъ, опредѣляется политической природой режима, по разъ вопросъ отнесенъ къ единоличному вѣдѣнію Монарха, то, *какъ бы вопросъ этотъ по содержанію своему ни соотвѣтствовалъ законодательнымъ функціямъ* парламента, надо признать, что единоличный актъ Монарха, разрѣшающій этотъ вопросъ, есть *актъ управленія*, а не законодательства. Съ этой точки зрѣнія, точки зрѣнія формальнаго понятія закона, чрезвычайные указы, хотя и разрѣшаютъ вопросы, требующіе обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, являются актами управленія и отнюдь не могутъ ни считаться, ни называться „законами", какъ это допускаетъ иногда доктрина и догма конституцій" [2]).

Изъ приведенныхъ обширныхъ выдержекъ видно, какъ, собственно, близки воззрѣнія авторовъ, придерживающихся наиболѣе выдержанныхъ и послѣдовательныхъ взглядовъ на данный вопросъ. Мы увидимъ сейчасъ, что имѣются ученія и другаго содержанія, но прежде, чѣмъ перейти къ нимъ, сдѣлаемъ нѣсколько критическихъ замѣчаній относительно теоріи цитированныхъ государствовѣдовъ. Одинъ изъ основныхъ доводовъ, который встрѣчается у всѣхъ трехъ, извлекается изъ статьи 11 Основныхъ Законовъ, якобы требующей отъ Высочайшихъ указовъ „соотвѣтствія съ законами". Мы видѣли уже [3]), что статья 11, постановляющая, что „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, изда-

---

[1]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 48.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 51.

[3]) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе", стр. 202.

етъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы" и т. д., отнюдь не можетъ быть понимаема въ томъ смыслѣ, что содержаніе Высочайшихъ указовъ должно соотвѣтствовать законамъ. Она указываетъ лишь на то, что изданіе указовъ происходитъ *соотвѣтственно со спеціальными законами*, предоставляющими это право Государю Императору въ области отношеній, о которыхъ идетъ рѣчь въ статьѣ 11, а также съ *общими законами*, предоставляющими Государю Императору верховныя полномочія въ области управленія, объ устройствѣ частей котораго идетъ рѣчь въ статьѣ 11. Другими словами, имѣется въ виду *статья 10 Основныхъ Законахъ*, провозглашающая, что „власть управленія во всемъ объемѣ принадлежитъ Государю Императору", что „въ дѣлахъ управленія подчиненнаго подлежащія мѣста и лица дѣйствуютъ по Его повелѣніямъ" и пр.; статья 4, постановляющая, что Государю Императору принадлежитъ верховная самодержавная власть, и нѣкоторыя меньшаго значенія, напр., статья 152, т. I, ч. II, Учрежденій Министерствъ, изд. 1892 г., гласящая, что „въ порядкѣ государственныхъ силъ, министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія". Въ соотвѣтствіи съ этими законами Государь Императоръ и издаетъ указы.

Словомъ, „въ соотвѣтствіи съ законами" означаетъ лишь „согласно законамъ", „въ силу законовъ", а при данномъ контекстѣ въ „*силу принадлежащей* Государю Императору *власти*". Что это, несомнѣнно, такъ, явствуетъ, помимо прямаго смысла употребленныхъ законодателемъ выраженій, также изъ того, что выраженіе „въ соотвѣтствіи съ законами" относится и къ изданію „повелѣній, необходимыхъ для исполненія законовъ", о которыхъ говоритъ статья 11. Повелѣнія также издаются въ соотвѣтствіи съ законами, т. е., въ силу законовъ, т. е., на основаніи принадлежащаго Монарху права, но они издаются также „для исполненія законовъ". Послѣдней оговорки не было бы основанія дѣлать, если бы выраженіе въ соотвѣтствіи съ законами имѣло тотъ смыслъ, который ему приписываютъ три указанные автора. Не говорю уже о томъ, что при ихъ толкованіи статьи 11 совершенно непонятно, почему статья эта

сначала особо говорить объ указахъ, а засимъ особо о повелѣніяхъ и приэтомъ говорить не одно и то-же.

Другіе доводы, которые мы встрѣчаемъ у почтенныхъ авторовъ, представляются еще менѣе основательными. Сюда относится указаніе прив.-д. Лазаревскаго на то, что указъ долженъ соотвѣтствовать закону, такъ какъ иначе министръ, скрѣпившій его, можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности. Въ дѣйствительности, скрѣпа актовъ Государя Императора со стороны министра имѣетъ у насъ совершенно не то значеніе, какъ въ государствахъ съ парламентарнымъ образомъ правленія[1]). Она удостовѣряетъ *лишь подлинность волеизъявленія* Государя Императора, а вовсе не согласіе Высочайшаго указа съ законами и съ интересами государства и отвѣтственность министру грозитъ лишь въ томъ случаѣ, если онъ удостовѣритъ своей подписью недѣйствительную волю Государя Императора.

Столь-же мало убѣдительны увѣренія гг. Лазаревскаго и Магазинера, что тѣ Высочайшіе указы, которые, въ силу опредѣленныхъ постановленій Основныхъ Законовъ, распространяются нынѣ на предметы, бывшіе раньше предметами законодательства, являются просто административными актами, а потому должны быть и подзаконны. Не подлежитъ сомнѣнію, что вопросы законодательные могутъ превращаться въ вопросы административные, какъ и наоборотъ. Но можно ли, въ угоду предвзятой доктринѣ, увѣрять, что столь важныя дѣла, отнесенныя къ верховному управленію, не болѣе какъ подзаконная администрація, т. е., дѣятельность исполнительная? Исполнительная дѣятельность необходимо *предполагаетъ существованіе законовъ*, въ предѣлахъ коихъ она вращается. Гдѣ-же эти законы въ матеріальномъ смыслѣ, если Высочайшіе указы ихъ не создаютъ? Если-же Высочайшіе указы создаютъ право и являются его верховнымъ источникомъ, то какимъ образомъ можно говорить о ихъ подзаконности?

Ссылка проф. Паліенко на „общія начала, провозглашенныя въ Основныхъ Законахъ", также мало помогаетъ

---

[1]) См. выше, глава XX. „Скрѣпа и обнародованіе законовъ и Высочайшихъ указовъ и повелѣній", стр. 452.

дѣлу. Выраженіе „твердыя основанія“, на которыхъ управляется Россійская Имперія, *имѣетъ въ виду все русское право*, а не только законы въ формальномъ смыслѣ, т. е.; значить, и Высочайшіе указы [1]). Равно и знаменитое положеніе, что „законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона“ [2]), никакъ не можетъ доказать, что Высочайшій указъ долженъ быть, непремѣнно, въ соотвѣтствіи съ закономъ. Во первыхъ, Высочайшій указъ можетъ касаться и вопросовъ, которые къ компетенціи законодательной власти не относятся. Во вторыхъ, знаменитая норма представляетъ собой общее правило, изъ котораго могутъ быть и исключенія; рядъ ихъ прямо указанъ въ нашихъ законахъ [3]).

Не выдерживаютъ критики и тѣ доводы, которые выдвигаетъ спеціально г. Магазинеръ. Дедукція, къ которой онъ прибѣгаетъ, очень слаба, потому что *упускаетъ изъ виду то третье рѣшеніе вопроса*, въ которомъ вся суть дѣла. Если Высочайшіе указы, дѣйствительно, не законы въ формальномъ смыслѣ слова, то нѣтъ никакого основанія останавливаться непремѣнно на административномъ пониманіи ихъ; кромѣ закона въ смыслѣ статьи 86, т. е., кромѣ общаго права, есть еще, по прекрасному выраженію г. Авалова,—„царское право“. Его то и упустилъ изъ виду г. Магазинеръ.

Относительно того, почему въ нашихъ законахъ особо перечисляются нѣкоторые предметы верховнаго управленія, была уже рѣчь раньше [4]). Изъ этого обстоятельства подзаконности Высочайшихъ указовъ вывести ужъ никакъ невозможно.

Въ концѣ концовъ, толкованіе, съуживающее значеніе Высочайшихъ указовъ, исходитъ изъ пониманія принадлежащей Государю Императору *власти управленія, какъ власти исполнительной*. Дѣйствительное значеніе принятаго въ нашемъ законодательствѣ термина „государственное управленіе“ было выяснено выше [5]). Не возвращаясь уже къ

---

1) Основные Законы, ст. 84.

2) Основные Законы, ст. 94.

3) См. выше, глава XVIII, „Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе указы“, стр. 388 сл., 407 сл.

4) См. выше, глава XIV. „Мѣры безопасности. Монета. Заключеніе“, стр. 259.

5) См. выше, глава I. „Полнота государственной власти“, стр 2.

ранѣе разсмотрѣннымъ даннымъ и соображеніямъ, сдѣлаю лишь одно замѣчаніе. Если бы верховное управленіе было дѣйствительно дѣятельностью подзаконной, то были бы непонятны слова указа 23 апрѣля 1906 г.: „дополнить ихъ (Основные Законы) положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной". Разграничивать дѣятельность законодательную и административную никакъ нельзя. Онѣ не равноцѣнны, развиваются, такъ сказать, не на одной плоскости. Между тѣмъ, Основные Законы именно разграничиваютъ и раздѣляютъ законодательство и указную дѣятельность, а не подчиняютъ вторую первому.

Подзаконный характеръ должны имѣть лишь тѣ акты верховнаго управленія, которые носятъ исполнительный характеръ, а таковыми являются лишь *Высочайшія повелѣнія*, необходимыя, согласно статьѣ 11, для исполненія законовъ. Соображенія г.г. Лазаревскаго, Паліенко и Магазинера можно отнести только къ Высочайшимъ повелѣніямъ. *Указная же дѣятельность* Г о с у д а р я И м п е р а т о р а представляетъ собою *дѣятельность свободную, въ значительной мѣрѣ правообразующую*, направленную на вопросы, которые большею частью общимъ законодательствомъ вовсе не регулируются. Причемъ, конечно, вопреки г. Лазаревскому, они могутъ издаваться не только въ случаяхъ прямаго уполномоченія М о н а р х а, но и въ силу общаго полномочія, по статьямъ 4 и 10 Основныхъ Законовъ.

Въ заключеніе замѣчу, что наименѣе прямолинейно ученіе о подзаконности Высочайшихъ указовъ проводится, все таки, у проф. Паліенко. Такъ, онъ отрицаетъ возможность отмѣны указовъ правообразующаго значенія въ порядкѣ общаго законодательства. Причемъ дѣлаетъ слѣдующую, вполнѣ вѣрную, оговорку: „Мы не говоримъ здѣсь о тѣхъ актахъ управленія, когда М о н а р х ъ издаетъ именные указы и Высочайшія повелѣнія по дѣламъ, разсматриваемымъ въ различныхъ государственныхъ учрежденіяхъ (какъ, напр., въ департаментахъ Государственнаго Совѣта и особыхъ присутствіяхъ его) на основаніи порядка, указаннаго въ обыкновенныхъ, а не Основныхъ Законахъ. Такіе *указы*,

конечно, могутъ быть *измѣняемы въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства*" [1]). Это вполнѣ резонно и остается только пожалѣть, что это замѣчаніе не натолкнуло г. Паліенко на мысль о совершенно иной юридической природѣ Высочайшихъ указовъ правообразующаго значенія.

Развитыя только что соображенія не могли остаться вполнѣ незамѣченными современными толкователями нашихъ Основныхъ Законовъ. Поэтому, у нѣкоторыхъ сторонниковъ ученія о подзаконности указовъ возникаютъ сомнѣнія въ возможности проводить его, такъ сказать, до конца. Сюда относятся теоріи проф. В. В. Ивановскаго и проф. В. М. Грибовскаго.

Проф. Ивановскій также утверждаетъ, что верховное управленіе подзаконно, но все-же рядомъ съ подзаконной, онъ признаетъ и свободную дѣятельность Монарха. Начинаетъ онъ именно съ слѣдующаго положенія. „*Всякое управленіе, а слѣдовательно и верховное*, есть государственная дѣятельность, *основанная на законахъ*; слѣдовательно, принципіальная разница между верховнымъ управленіемъ, какъ непосредственной дѣятельностью Государя, и подчиненнымъ управленіемъ всѣхъ прочихъ установленій, дѣйствующихъ на основаніи закона, въ настоящее время уничтожается; это очень хорошо выражено въ ст. 11 новыхъ Основныхъ Законовъ, гдѣ сказано, что „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ, *въ соотвѣтствіи съ законами* указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ" [2]). Но засимъ, рядомъ съ верховнымъ управленіемъ, выдвигаетъ вовсе неизвѣстное нашему закону понятіе власти делегированной Монарху со стороны власти законодательной, или со стороны закона, къ каковой власти совершенно произвольно относитъ вопросы того-же самаго верховнаго управленія, особо упомянутые въ Основныхъ Законахъ. Именно, онъ говоритъ слѣдующее:

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 67.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 404.

„Законодатель, повидимому, не разграничиваетъ понятіе делегированной Монарху по закону дѣятельности отъ верховнаго управленія. Въ первомъ случаѣ, Монархъ, въ силу самаго закона или *законодательной делегаціи* имѣетъ право издавать распоряженія или предпринимать мѣры по своему усмотрѣнію, иногда лишь при соблюденіи нѣкоторыхъ установленныхъ въ законѣ условій; о *самыхъ мѣрахъ по ихъ существу или содержанію въ законѣ можетъ быть ничего и не упомянуто*; *верховное управленіе есть дѣятельность подзаконная*, она проявляется въ соотвѣтствіи съ законами, является логическимъ выводомъ изъ законовъ и не должна, слѣдовательно, стоять въ противорѣчіи съ законами" [1]).

Развивая ученіе объ особой, делегированной Государю Императору, власти, проф. Ивановскій думаетъ найти въ немъ объясненіе вышеприведеннымъ словамъ манифеста 23 апрѣля 1906 г. „Въ конституціонномъ государствѣ *не можетъ быть управленія независимаго отъ законодательства*, т. е., управленія, не основаннаго на законахъ или на делегаціи законодательныхъ органовъ; поэтому, точное разграниченіе верховнаго управленія отъ законодательства можно видѣть развѣ только именно *въ опредѣленной делегаціи*, т. е., въ указаніи закона на тѣ предметы, которые ввѣрены распорядительной дѣятельности Монарха" [2]).

Въ заключеніе-же онъ отводитъ совершенно особое мѣсто военному управленію: „Все это, т. е., дѣла верховнаго управленія, дѣйствительно представляетъ собою отграниченную отъ законодательства путемъ делегаціи дѣятельность Монарха; *за исключеніемъ военнаго управленія, которое въ рукахъ* Монарха *равносильно законодательству*, всѣ виды делегированной власти Монарха точно опредѣлены" [3]).

Проф. Грибовскій также начинаетъ съ общаго положенія, которое встрѣчается у всѣхъ цитированныхъ авторовъ. „Какъ бы ни была широка по объему власть Россійскаго Монарха въ сферѣ управленія, тѣмъ не менѣе она

---

1) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 406.

2) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 405.

3) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 405.

должна носить строго *подзаконный характеръ*" [1]). „Въ исключительныхъ случаяхъ, однако, Монархъ имѣетъ право издавать чрезвычайныя распоряженія съ силою закона. Статья 87 Осн. Зак. ближайшимъ образомъ опредѣляетъ условія примѣненія этихъ чрезвычайныхъ полномочій Верховной Власти" [2]). „Императоръ Николай II добровольно ограничилъ власть россійскихъ Монарховъ въ области общаго законодательства соучастіемъ народнаго представительства, въ области-же общаго управленія—обусловленіемъ непротиворѣчія Императорскихъ указовъ закону" [3]). При этомъ, проф. Грибовскій усматриваетъ и косвенныя гарантіи соблюденія законности, именно въ ст. 91 и ст. 24 Основныхъ Законовъ: „Новые Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. содержатъ въ себѣ косвенныя гарантіи соблюденія вышеприведенныхъ законоположеній", т. е., требуютъ скрѣпы со стороны министра и опубликованія Сенатомъ [4]). Но въ дальнѣйшемъ онъ дѣлаетъ слѣдующія оговорки:

„Тексты Основныхъ Законовъ даютъ возможность заключать, что правовое положеніе Россійскаго Императора двойственно: съ одной стороны, власть Его въ вопросахъ общаго законодательства и бюджета ограничена участіемъ народныхъ представителей, а съ другой—въ области регулированія *семейныхъ отношеній и изданія спеціально военныхъ и военно-морскихъ*, не вызывающихъ новыхъ расходовъ, законодательныхъ постановленій—Монархъ дѣйствуетъ *вполнѣ самостоятельно.*

„*Признавать* послѣдняго рода изданныя Монархомъ постановленія (военныя и военно-морскія) *только распоряженіями... едва ли возможно.* Въ самомъ дѣлѣ, такъ какъ на основаніи ст. 11 Осн. Зак. Императоръ издаетъ указы въ соотвѣтствіи съ законами, то, допуская вышеприведенное толкованіе, придется всю правотворческую дѣятельность Монарха въ военной и военноморской области, долженствующую происходить на основаніи ст. 96 и 97 Осн.

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 64.

[2]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 64.

[3]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 22.

[4]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 23.

Зак., признавать связанной дѣйствовавшимъ до изданія новыхъ Основныхъ Законовъ военнымъ и морскимъ законодательствомъ. Въ силу требованія 11 статьи, въ подобномъ случаѣ Императоръ не могъ бы создавать новыхъ законодательныхъ нормъ въ измѣненіе, дополненіе и отмѣну дѣйствовавшаго до 25 апрѣля 1906 г. спеціально военнаго и военно-морскаго законодательства. Въ какомъ-же порядкѣ тогда обновлялось бы указанное законодательство? Въ общемъ? Но такому предположенію противорѣчитъ содержаніе 96 и 97 ст. Осн. Зак., изъ которыхъ ст. 97 прямо требуетъ соблюденія для этой цѣли особаго порядка.

„Поэтому, ст. 86 Осн. Законовъ, согласно коей, никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія палатъ, въ отношеніи военнаго и военно-морскаго права должна быть толкуема ограничительно. Во всякомъ случаѣ, если даже, оставаясь на строго формальной точкѣ зрѣнія, въ соотвѣтствіи съ 86 ст. Основныхъ Законовъ, не признавать за указанною дѣятельностью Монарха законодательнаго характера въ точномъ смыслѣ слова, то, тѣмъ не менѣе, *юридическая природа* этой дѣятельности всетаки остается *крайне своеобразной*" [1]).

Въ ученіяхъ только что цитированныхъ почтенныхъ профессоровъ мы видимъ довольно рѣшительное уклоненіе въ сторону отъ правовѣрнаго, такъ сказать, толкованія юридической природы Высочайшихъ указовъ. По крайней мѣрѣ, относительно нѣкоторыхъ Высочайшихъ указовъ оба названные автора отказываются видѣть только подзаконную администрацію. Однако вполнѣ согласиться съ ними никакъ нельзя. Ученіе проф. Ивановскаго объ особой делегированной Монарху власти, предполагаетъ, что выше Монарха стоитъ нѣкая власть, ввѣряющая Ему извѣстныя полномочія. Построеніе совершенно недопустимое, не имѣющее никакихъ корней въ нашемъ правѣ. Съ другой стороны, замѣчанія проф. Грибовскаго о крайне своеобразной юридической природѣ нѣкоторыхъ Высочайшихъ указовъ страдаетъ неопредѣленностью. Правильное рѣшеніе вопроса было подсказано замѣчаніемъ проф. Ивановскаго, что военное

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 60—61.

управленіе въ рукахъ Монарха равносильно законодательству. Къ сожалѣнію, оно не получило дальнѣйшаго развитія. Въ концѣ концовъ, на вполнѣ правильномъ пути стоятъ, конечно, лица, которыя вовсе порываютъ съ принесшей столько вреда теоріей о подзаконности Высочайшихъ указовъ; среди нихъ назову гг. Львова и Авалова.

Членъ Государственной Думы В. Н. Львовъ: „Здѣсь говорили намъ, что по нашимъ Основнымъ Законамъ область управленія подзаконна. Я спрашиваю себя, какимъ образомъ она подзаконна: если вся область управленія подзаконна Основнымъ Законамъ, то это совершенно вѣрно, это то, что говорятъ наши Основные Законы, но если разумѣютъ подъ этимъ, что вся область управленія *подзаконна законодательному порядку восхожденія къ Верховной Власти*, то ошибаются. Есть нѣкоторыя области, какъ область международныхъ трактатовъ, дипломатическихъ сношеній, область военная и морская, область церковнаго управленія, которыя не подвѣдомственны законодательнымъ учрежденіямъ, въ коихъ *организаціонное установленіе не восходитъ къ* Верховной Власти *порядкомъ законодательнымъ*, ибо власть военная и морская, область церковнаго управленія, всѣ онѣ не находятся подъ вѣдѣніемъ законодательныхъ учрежденій. Таковы Основные Законы по отношенію къ области управленія, и я долженъ сказать, это разумно, ибо армія наша должна знать только своего Вождя и никого другаго; совѣсть народная не можетъ быть подчинена политическимъ теченіямъ или какимъ либо политическимъ комбинаціямъ, совѣсть народная въ лицѣ Православной Церкви должна быть оберегаема верховной властью Монарха“ [1]).

Но особенно важны, можно сказать даже, имѣютъ рѣшающее значеніе замѣчанія г. Авалова: „*Законодательство верховнаго управленія не подчинено общей законодательной власти*; оно не подзаконно въ этомъ смыслѣ, оно, можно сказать, внѣзаконно (относительно общаго законодательства), имѣетъ свой критерій закономѣрности, образуетъ законъ sui generis. Оно отличается отъ общаго законодательства по

---

[1]) Львовъ 2. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3112.

содержанію, по предметамъ, которыхъ оно касается; и эта матеріальная граница „царскаго“ (въ противоположность „думскому“) законодательства указана въ Основныхъ Законахъ“ [1]).

„Прямаго указанія *на подзаконность верховнаго управленія* въ Основныхъ Законахъ не имѣется“ [2]). „*Подзаконность актовъ верховнаго управленія не выдвигается Основными Законами* въ качествѣ ихъ общей характеристики; о „соотвѣтствіи съ законами“ говорится въ ст. 11, гдѣ рѣчь идетъ объ указахъ, издаваемыхъ „для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно о повелѣніяхъ, необходимыхъ для исполненія законовъ“. По поводу другихъ категорій актовъ верховнаго управленія, *упоминанія о „соотвѣтствіи съ законами“ уже не дѣлается*, и это понятно, поскольку въ порядкѣ верховнаго управленія нормируются спеціальные предметы, тѣмъ самымъ изъятые изъ компетенціи законодательныхъ учрежденій“ [3]). „Выводъ тотъ, что и въ настоящее время, какъ до 17 окт. 1905 г., не существуетъ „закона“, *какъ единой правовой основы* государственнаго управленія, *какъ критерія законности*“. Засимъ авторъ высказываетъ замѣчательно сильныя соображенія спеціально относительно военнаго правообразованія:

„Въ отношеніи административныхъ постановленій всѣми признается *начало подзаконности* ихъ; безъ этой подзаконности не могло бы быть верховенства закона. Вмѣстѣ съ тѣмъ, между законами и административными актами нѣтъ и не можетъ быть принципіально установленной границы по содержанію. Предметы между ними заранѣе не размежеваны, и какъ законы, такъ и административные акты прилагаются къ самымъ различнымъ объектамъ государственной дѣятельности, но, правда, съ различной силой и

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 36.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 23.

[3]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 41.

при условіи формальной несвязанности закона и, наоборотъ, подзаконности административныхъ актовъ.

„Военныя постановленія“ представляютъ изъ себя группу актовъ, объектъ которыхъ выдѣленъ изъ компетенціи законодательныхъ органовъ и переданъ въ вѣдѣніе административной власти, которая и нормируетъ, въ опредѣленномъ порядкѣ, отдѣльные указанные въ основномъ законѣ предметы. Такимъ образомъ, въ отношеніи этихъ предметовъ *не существуетъ, строго говоря, іерархіи закона и указа*, ни даже конкурренціи этихъ двухъ формъ, а, напротивъ, установлена, въ извѣстныхъ рамкахъ, какъ бы монополія административнаго акта. Основные Законы проводятъ опредѣленную матеріальную границу для „военныхъ постановленій“. Въ установленныхъ ими предѣлахъ нѣтъ мѣста вмѣшательству закона (т. е. актамъ законодательной власти); слѣдовательно, не можетъ быть и „подзаконности“ этихъ военныхъ постановленій (они вращаются вообще въ сферѣ для „законовъ“ недоступной, завѣдомо изъятой отъ ихъ воздѣйствія).

„Такимъ образомъ, „военныя постановленія“ оказываются государственными (административными) актами, въ опредѣленной области регулирующими государственную жизнь внѣ подчиненія актамъ законодательной власти. Значитъ, между этими двумя категоріями актовъ установлена своеобразная координація, и военныя постановленія, не встрѣчаясь въ своей сферѣ съ законами въ точномъ смыслѣ слова, получаютъ тамъ, въ свою очередь, *характеръ постановленій съ наивысшимъ авторитетомъ, т. е., характеръ законовъ*. А это и приводитъ насъ къ признанію того намѣченнаго выше факта, что у насъ еще не установлено ни единства закона и законодательной власти, ни настоящаго верховенства его, какъ наиболѣе авторитетной формы государственнаго волеизъявленія“ [1]). Таковы замѣчанія г. Авалова.

На основаніи всего сказаннаго, мы должны отвергнуть ученіе о томъ, что Высочайшіе указы—подзаконны. Они дѣйствуютъ съ силою закона въ той области, которая не отнесена къ дѣятельности формально-законодательной. Перехо-

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 25.

димъ ко второму вопросу изъ числа отмѣченныхъ въ началѣ главы, а именно къ вопросу, могутъ ли Высочайшіе указы отмѣнять законы? Статья 94 Основныхъ Законовъ гласитъ: „Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу“. На этомъ основаніи многіе даютъ рѣшительно отрицательный отвѣтъ на вопросъ, могутъ ли Высочайшіе указы отмѣнять законы? Прежде чѣмъ привести воззрѣнія этого рода, установимъ нѣкоторыя данныя нашего права.

Коллизія, или столкновеніе закона и Высочайшаго указа въ нашихъ законахъ не предусмотрѣна, быть можетъ, потому, что и въ томъ, и въ другомъ случаѣ источникомъ власти является Государь Императоръ, а потому, собственно, и вопроса о коллизіи, или столкновеніи закона и Высочайшаго указа быть не можетъ.

Засимъ, наше законодательство опредѣленно указываетъ цѣлый рядъ случаевъ, когда Высочайшій указъ отмѣняетъ законъ. Такъ, во первыхъ, указъ можетъ отмѣнить тѣ, изданные въ прежнемъ порядкѣ законы, которые касаются предметовъ, нынѣ опредѣленно отнесенныхъ къ верховному управленію. Обстоятельство это не остается незамѣченнымъ прив.-д. Лазаревскимъ, который для примиренія его со своей основной точкой зрѣнія прибѣгаетъ къ объявленію административными тѣхъ вопросовъ, которые раньше были законодательными. Безъ особыхъ оговорокъ признаетъ отмѣну законовъ Высочайшими указами относительно военнаго и военно-морскаго права проф. Паліенко:

„При этомъ, такъ какъ ст. 96 и 97, помѣщенныя въ главѣ „О законахъ“, устанавливаютъ для указанныхъ въ этихъ статьяхъ спеціальныхъ отношеній особый указный порядокъ, замѣняющій законодательный порядокъ, то, если бы даже отношенія, входящія въ категорію дѣлъ, указанныхъ этими статьями, были ранѣе, еще при дѣйствіи дореформеннаго законодательства, регулированы Высочайше утвержденными положеніями, наказами и постановленіями, имѣвшими тогда значеніе законовъ, то теперь акты Монарха, въ порядкѣ ст. 96 и 97 изданные, *могутъ измѣ-*

нять и отмѣнять эти законы нашего дореформеннаго строя, но опять таки, если только эти дореформенные законы относятся лишь спеціально къ военному вѣдомству и не касаются предметовъ общихъ законовъ" [1]).

Не всѣ, однако, стоятъ на этой точкѣ зрѣнія. Напр., г. Магазинеръ, желая остаться послѣдовательнымъ, выставляетъ слѣдующую совершенно невозможную теорію: Указы „изданные на основаніи ст. 12—23, какъ акты не законодательные, должны быть отнесены къ актамъ управленія, и постольку противорѣчить закону не могутъ. Но... къ ст. 15 Осн. Зак. это правило цѣликомъ отнесено быть не можетъ; не относится оно вполнѣ и къ указамъ, изданнымъ на основаніи ст. 14 и 96—97 Осн. Зак. Поскольку послѣдніе акты „не касаются предметовъ общихъ законовъ" и остаются въ предѣлахъ вопросовъ, намѣченныхъ въ упомянутыхъ статьяхъ, они могутъ противорѣчить закону. На основаніи этого, въ Выс. утв. 24 апрѣля 1909 г. полож. Сов. Мин., эти вопросы названы „законодательными", а сфера, ихъ обнимающая—„военнымъ законодательствомъ"; но терминологія эта не точна. Указы, изданные на основаніи ст. 14 и 96, какъ идущіе мимо законодательныхъ учрежденій, силы закона имѣть не могутъ: *они могутъ пріостановить, но не отмѣнить законъ*, которому противорѣчатъ, причемъ дѣйствіе закона пріостанавливается лишь на то время, пока самъ указъ сохраняетъ свою силу; достаточно отмѣнить указъ, чтобы самъ собою вступилъ снова въ дѣйствіе законъ. Какова бы ни была сила указа, въ одномъ отношеніи она всегда будетъ меньше силы закона: указъ никогда не можетъ сдѣлать противорѣчающій ему законъ ничтожнымъ, мертвымъ, т. е. отмѣнить его; какъ только отпадетъ, теряетъ силу указъ, противный закону, возстаетъ во всей своей прежней силѣ законъ, пріостановленный, но не отмѣненный указомъ" [2]).

Нельзя не отмѣтить, что г. Магазинеръ проводитъ общую у него съ другими изслѣдователями точку зрѣнія наиболѣе послѣдовательно, до конечныхъ логическихъ выво-

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 59.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 49.

довъ, но при этомъ то и обнаруживается вся ея несостоятельность. *Заключенія*, къ которымъ онъ приходитъ, съ перваго взгляда *поражаютъ своей несообразностью* и должны были бы отпугнуть самыхъ фанатичныхъ послѣдователей традиціонно-конституціоннаго толкованія русскаго государственнаго строя. Дѣйствительно, по ученію г. Магазинера слѣдуетъ, положимъ, что все русское военное право, реформированное за послѣднее время на основѣ Высочайшихъ указовъ, есть только временное право, впредь до наступленія лучшаго времени, когда его замѣнитъ старое, только пріостановившееся законодательство... Ничего подобнаго въ дѣйствительности, конечно, не наблюдается. Высочайшій указъ въ области его дѣйствія отмѣняетъ законъ, будучи такимъ-же источникомъ правообразованія, какъ и этотъ послѣдній. Продолжаемъ установленіе нѣкоторыхъ данныхъ нашего законодательства, что касается отмѣны законовъ указами.

Далѣе, изданныя въ порядкѣ статьи 87 мѣры могутъ также отмѣнять законы, притомъ и изданные въ номъ порядкѣ. У прив.-д. Лазаревскаго читаемъ: „Статья 87-ая Осн. Зак. уполномачиваетъ Государя на изданіе постановленій, имѣющихъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ временную силу закона. Какъ мы видѣли, это тоже *акты административные*, а не законодательные. Но эти *акты надзаконные* въ томъ смыслѣ, что постановленія всѣхъ законовъ, кромѣ точно наименованныхъ въ этой статьѣ, могутъ быть измѣняемы этими актами“ [1]). Такую-же силу имѣютъ и другіе Высочайшіе указы чрезвычайнаго значенія, о которыхъ была рѣчь выше [2]).

Далѣе, не подлежитъ сомнѣнію, что законы могутъ быть отмѣняемы *и въ порядкѣ статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ*, или въ порядкѣ манифеста 3 іюня 1907 г. Такимъ образомъ, положимъ, было введено нынѣ дѣйствующее новое Положеніе о Выборахъ въ Государственную Думу. Статьи 4 и 10 представляютъ собой, такъ сказать, послѣдній ресурсъ, на который можетъ разсчитывать Россія въ тяжелый исто-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 172—173.

[2]) См. выше, глава XVIII. „Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе указы“, стр. 407.

рическій моментъ. Въ порядкѣ этихъ статей она можетъ получить и новые Основные Законы. Въ томъ-же порядкѣ могутъ быть приняты мѣры для того, чтобы вывести государство изъ создавшагося тупика на прямой путь и открыть передъ нимъ новые горизонты силы, счастья и движенія впередъ. Указамъ этого значенія было посвящено выше достаточное вниманіе и повторять сказаннаго я уже не буду [1]).

Нѣтъ основанія подобно останавливаться, и на томъ, что *по господствующему мнѣнію* Основные Законы не могутъ быть измѣняемы въ порядкѣ Высочайшихъ указовъ. Обо всемъ этомъ шла уже рѣчь раньше [2]). Интересно только привести случай подобнаго измѣненія, имѣвшій мѣсто въ 1908 г. и отмѣченный бар. А. Ф. Мейендорфомъ въ засѣданіи 3 Государственной Думы. Вотъ что сообщалъ онъ:

„Въ приложеніи къ Основнымъ Законамъ содержится подробное описаніе государственнаго герба и государственной печати, это приложеніе распадается на двѣ части, и во второй его части мы встрѣчаемъ слѣдующій § 19: „Большая, средняя и малая государственная печати царствующаго Императора хранятся въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ за ключемъ Управляющаго Министерствомъ (канцлера, вице-канцлера или министра)". „Слѣдовательно, по силѣ сего приложенія къ Основнымъ Законамъ, хранителемъ государственной печати является министръ иностранныхъ дѣлъ, между тѣмъ, 4 февраля 1908 г. воспослѣдовало Высочайшее утвержденное положеніе Военнаго Совѣта объ измѣненіи положенія объ Императорской Главной Квартирѣ и объ увеличеніи штата Военно-походной Канцеляріи Его Императорскаго Величества. Въ этомъ положеніи Военнаго Совѣта содержится ст. 32, въ которой сказано слѣдующее: „Начальникъ Канцеляріи или замѣняющій его помощникъ въ мѣстѣ пребыванія Государя Императора имѣетъ при себѣ шифры всѣхъ вѣдомствъ для секретной телеграфной переписки Его Императорскаго Величества,

---

[1]) См. выше, глава XIX. „Высочайшіе указы въ силу статьи 4 и 10 Основныхъ Законовъ", стр. 412—449.

[2]) См. выше, глава XIX. „Высочайшіе указы въ силу статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ", стр. 417 сл,

Государственную печать, бланки для Высочайшихъ манифестовъ и проч.". Для насъ непонятно, какимъ образомъ было поднесено на утвержденіе Его Императорскаго Величества такое положеніе Военнаго Совѣта, которое находится *въ прямомъ противорѣчіи съ Основными Законами*" [1]).

Случай, такимъ образомъ, самъ по себѣ весьма незначительный, но принципіальное значеніе его чрезвычайно важно, что и не укрылось отъ бар. Мейендорфа, однако толкованіе, которое онъ далъ ему совершенно невѣрно. Въ данномъ случаѣ интересно не противорѣчіе указа закону, притомъ основному, а измѣненіе статьи Основныхъ Законовъ при помощи Высочайшаго указа, каковое измѣненіе должно быть внесено въ послѣдующія изданія ихъ. Нѣтъ никакой юридической возможности опровергнуть правовое значеніе происшедшаго измѣненія права и надо умѣть извлечь изъ него все то поученіе, которое въ немъ содержится...

Наконецъ, Императорскій указъ можетъ, въ отдѣльныхъ случаяхъ, давать разрѣшеніе не исполнять закона или устанавливать другія какіе-либо правила, а не тѣ, которыя вообще существуютъ въ законѣ. Это такъ называемое *право диспенсацій*. На этомъ институтѣ слѣдуетъ остановиться нѣсколько подробнѣе. Въ русскомъ дореформенномъ правѣ онъ былъ поставленъ очень широко.

Статья 70 старыхъ Основныхъ Законовъ гласила: „*Высочайшій указъ, по частному дѣлу* послѣдовавшій, или особенно на какой либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ *отмѣняетъ* дѣйствія *законовъ общихъ*". По мнѣнію прив.-д. Лазаревскаго, „Примѣненіе диспенсацій въ свое время обусловливалось двоякаго рода условіями; во первыхъ, *отсутствіемъ* въ нашемъ управленіи *идеи законности*, отсутствіемъ сознанія необходимости поддержанія авторитета закона и его неприкосновенности; во-вторыхъ, не малое значеніе имѣло *несовершенство нашихъ законовъ*, точное соблюденіе которыхъ во многихъ случаяхъ было бы въ высокой степени нецѣлесообразно" [2]). До извѣстной степени все это, конечно, вѣрно.

---

[1]) Бар. Мейендорфъ. Засѣданіе Государственной Думы 20 II 1909 г, Отчетъ, стр. 1964—1965.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 222.

Дѣла о диспенсаціяхъ разрѣшались или Высочайшимъ указомъ, повелѣніемъ по всеподданнѣйшему *докладу соотвѣтствующаго министра* или Высочайше утвержденнымъ положеніемъ *Комитета министровъ.* Указомъ 23 апрѣля 1906 года Комитетъ Министровъ упраздненъ. Статья 70 старыхъ Основныхъ Законовъ въ новые не перенесена. Право диспенсаціи въ общемъ, осталось, однако, за Государемъ Императоромъ. Указъ 23 апрѣля 1906 г. отмѣтивъ, какія дѣла, изъ числа входившихъ въ вѣдомство Комитета Министровъ, надлежитъ впредь направлять въ общемъ законодательномъ порядкѣ, въ департаменты Государственнаго Совѣта, въ Правительствующій Сенатъ и въ министерства и главныя управленія, засимъ гласилъ: „За указанными выше изъятіями, прочія дѣла, надлежащія, согласно дѣйствующимъ законоположеніямъ, внесенію въ Комитетъ Министровъ, равно какъ дѣла о назначеніи усиленныхъ пенсій и пособій служащимъ и ихъ семействамъ, отнести *къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ*". При этомъ распредѣленіи дѣлъ, дѣла о диспенсаціяхъ отошли, преимущественно, къ компетенціи Совѣта Министровъ.

Справка, дѣлаемая только что цитированнымъ авторомъ, гласитъ: „Въ силу отдѣла V указа 23 апрѣля 1906 г., „дѣла, согласно дѣйствующимъ законоположеніямъ подлежащія внесенію въ Комитетъ Министровъ", были отнесены къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ, за нѣкоторыми точно указанными изъятіями (къ которымъ дѣла о диспенсаціяхъ не относятся), предоставленными вѣдѣнію Департаментовъ Государственнаго Совѣта. На основаніи этого постановленія, тѣ дѣла по диспенсаціямъ, которыя вносились въ Комитетъ Министровъ въ силу спеціальныхъ о томъ постановленій дѣйствовавшихъ законовъ, отнынѣ отшли къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ и разрѣшаются Высочайше утвержденными его „положеніями". Сдѣлано это было въ виду того соображенія, что, какъ писалъ предсѣдатель Совѣта Министровъ въ запискѣ, послужившей основаніемъ для указа 23 апр. 1906 года, „доколѣ отдѣльныя отрасли законодательства нашего не будутъ переработаны и не будутъ заключать въ себѣ болѣе широкихъ опредѣленій, *допущеніе изъятій изъ закона необходимо*, и распоряженіе ими наиболѣе

плодотворно въ рукахъ исполнительной власти, разумѣется, подъ условіемъ, чтобы этимъ не нарушались ничьи, огражденные закономъ, интересы и гражданскія права, и не устанавливалось обязательныхъ для населенія правилъ. Передача-же этихъ дѣлъ на разрѣшеніе законодательныхъ учрежденій практически едва ли осуществима, ибо это по преимуществу мелкія и требующія спѣшнаго разрѣшенія дѣла, для которыхъ сложный законодательный порядокъ слишкомъ громоздокъ и вообще не подходитъ, такъ какъ Гос. Дума и Гос. Совѣтъ отъ болѣе важныхъ и плодотворныхъ общихъ занятій отвлекались бы разборомъ сравнительно неважныхъ, частныхъ случаевъ" [1]).

Конечно, дѣла эти не рѣшаются Совѣтомъ Министровъ самостоятельно, а представляются на утвержденіе Государя Императора. Въ Сводѣ Законовъ читаемъ: „Гдѣ законы и учрежденія недостаточны, или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ Министровъ" [2]).

Кромѣ того, въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ къ праву диспенсаціи относятся *нѣсколько спеціальнаго содержанія статей*, съ которыми мы раньше уже ознакомились: Такъ, ст. 23, которая говоритъ, что Государю Императору принадлежитъ „сложеніе, въ путяхъ Монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права". Статья 15, постановляющая, что Государь Императоръ *объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи*". Статья 14, послѣдняя точка которой гласитъ: „Государемъ Императоромъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаются также *ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго*

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 224.

[2]) Сводъ Законовъ. Т. 1, ч. 2. Учрежденія Министерствъ, ст. 174,

имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота"[1]).

Кромѣ того, г. Захаровъ дѣлаетъ слѣдующую, чрезвычайно важную справку относительно предметовъ, которые на практикѣ вызываютъ примѣненіе права диспенсаціи: „Что касается *до существующей по традиціи практики Совѣта Министровъ* въ этой области, то сюда относятся установленіе изъятій по отношенію къ таможенному уставу, сложеніе различныхъ взысканій, льготы по сложенію акцизовъ и иныя, связанныя съ государственнымъ хозяйствомъ, изъятія изъ законовъ, относящихся до государственнаго хозяйства, изъятіе изъ законовъ фискальныхъ (уступки, разсрочки, отсрочки, сложеніе акциза и проч.), отступленія отъ законовъ строительныхъ, въ смыслѣ предоставленія большей свободы распоряженія, изъятіе изъ гражданскихъ законовъ въ видѣ отступленія отъ общихъ правилъ о маіоратныхъ и фидеикоммисныхъ имѣніяхъ, назначеніе усиленныхъ пенсій, въ изъятіе изъ пенсіоннаго устава, увольненія изъ подданства (запрещенное по закону вообще и могущее имѣть мѣсто въ силу отдѣльнаго испрошенія Высочайшаго разрѣшенія министромъ внутреннихъ дѣлъ чрезъ Совѣтъ министровъ) и пр., предусмотрѣть которыхъ въ законодательномъ порядкѣ является немыслимымъ, а разрѣшеніе отдѣльнаго случая въ этомъ порядкѣ явится излишней формальностью"[2]).

Въ другомъ мѣстѣ онъ напоминаетъ также, что вѣдѣнію особаго присутствія Государственнаго Совѣта „подлежатъ дѣла о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, временномъ ихъ занятіи, и установленіи права участія въ пользованіи ими для государственной или общественной пользы, а также дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя ими временно и занимаемыя для государственной или общественной пользы. Повелѣнія объ отчужденіи такихъ имуществъ и о вознагражденіи владѣльцевъ издаются въ *формѣ именныхъ указовъ, за*

---

[1]) Основные Законы, ст. 14.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 239—240.

собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ, что, по старымъ Основнымъ Законамъ, означало осуществленіе этой мѣры въ законодательной формѣ, а нынѣ въ формѣ акта верховнаго управленія, чѣмъ такой серьезный вопросъ, какъ вопросъ объ экспропріаціи, изъимается изъ компетенціи законодательныхъ органовъ, и изъятіе изъ общаго Положенія ст. 77 Осн. Зак. о неприкосновенности собственности допускается въ порядкѣ управленія верховнаго" [1]).

Изъ всего изложеннаго съ несомнѣнностью вытекаетъ, что *право диспенсацій*, не смотря на отсутствіе общей статьи, *осталось* все-же за Государемъ Императоромъ. Къ тому-же заключенію мы прійдемъ, если вспомнимъ, что въ число полномочій Государственной Думы оно не включено и что компетенція верховнаго управленія есть общее правило, а компетенція законодательныхъ установленій лишь исключеніе изъ нея, или ограниченіе ея. Именно, на этой точкѣ зрѣнія стоялъ 16 сентября 1908 г., при обсужденіи одного случая изъ практической жизни, и Совѣтъ Министровъ. Онъ утверждалъ именно, что законодательный путь для диспенсацій неудобенъ и высказывалъ слѣдующіе соображенія:

„*Этотъ путь* представляется тѣмъ болѣе *неприложимымъ*, что еслибы всѣ случаи, требующіе особаго распоряженія объ изъятіи ихъ изъ закона, по нѣкоторому сходству своему съ дѣлами законодательными, подлежали вѣдѣнію законодательныхъ установленій, то объ этомъ, само собою разумѣется, имѣлась бы оговорка въ дѣйствующемъ законоположеніи о Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ, ибо, на точномъ основаніи ст. 109 Зак. Осн., изд. 1906 г., къ компетенціи законодательныхъ установленій отнесены не всѣ предметы законодательства, а только тѣ дѣла, которыя указаны въ ихъ учрежденіяхъ, а между тѣмъ въ этихъ учрежденіяхъ дѣла объ изъятіяхъ отдѣльныхъ случаевъ изъ закона не предусмотрѣны" [2]). Къ воззрѣніямъ этого рода отчасти примыкаетъ и г. Захаровъ, хотя онъ и колеблется принять опредѣленное рѣшеніе:

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 249.

2) См. засѣданіе Государственной Думы 20 II 1908. Отчетъ, стр. 1968

Г. Захаровъ: „Кромѣ указанныхъ...случаевъ дѣйствія верховнаго управленія, имѣются еще и такіе, которые подчинены этому порядку *по установившейся практикѣ*, безъ указанія въ законѣ на обязательность разсмотрѣнія ихъ въ законодательномъ порядкѣ. Сюда слѣдуетъ отнести *примѣненіе власти диспенсивной*, установленіе, въ отдѣльныхъ случаяхъ, изъятія изъ общаго дѣйствія законовъ“ [1]). По въ дальнѣйшемъ онъ дѣлаетъ слѣдующую оговорку: „*Вопросъ о положеніи диспенсаціи* по нашему праву *остается открытымъ*—съ одной стороны существующая практика, отдѣльные случаи, предусмотрѣнные Учр. Совѣта Министровъ, отсутствіе категорическаго запрета диспенсаціи, подобно ст. 1 англійскаго билля о правахъ и ст. ст. конституцій: 67 бельг., 6 итал., 35 греческ., признаетъ какъ бы право существованія диспенсаціи, а съ другой умолчаніе о семъ правѣ Основныхъ Законовъ, кромѣ опредѣленныхъ случаевъ, указанныхъ въ ст. 23, заставляетъ считать примѣненіе диспенсаціи возможнымъ лишь тогда, когда о семъ точно упоминается въ законахъ“ [2]).

„Дѣйствительно, если мы присмотримся къ дѣйствующимъ постановленіямъ законовъ, то въ то время, какъ пользованіе властью суспензивной предоставлено власти законодательной, *о власти диспензивной соотвѣтствующаго постановленія не имѣется*. Ст. 160 Учр. Мин. (прод. 1906 г.) говоритъ, что отношенія министровъ къ части законодательной состоятъ въ томъ, что они представляютъ о необходимости изданія новаго закона, или объ измѣненіи, дополненіи, *пріостановленія дѣйствія* и отмѣнѣ прежняго; соотвѣтственно этому, редактирована и ст. 31 учр. Г. Думы, устанавливающая ея компетенцію. Такимъ образомъ, если, съ одной стороны, право изъятія не предоставлено опредѣленнымъ постановленіемъ исключительному вѣдѣнію законодательныхъ палатъ, то не упоминается и о предоставленіи его органамъ управленія. Такое положеніе вещей и отсутствіе опредѣленныхъ нормъ, санкціонируя порядокъ, перешедшій отъ прежней практики—qui tacet, approbat—представляетъ

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 239.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 240-241.

собой извѣстное неудобство, такъ какъ даетъ поводъ для смѣшенія дѣйствій верховнаго управленія и законодательства?"[1]). Въ виду всего изложеннаго, никакъ нельзя согласиться со слѣдующими, положимъ, словами прив.-д. Лазаревскаго:

„Государь уже не является единоличнымъ носителемъ законодательной власти, и прежняя конструкція права диспенсаціи, какъ права изданія спеціальнаго указа, отмѣняющаго по отношенію къ данному дѣлу дѣйствіе законовъ общихъ (ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г.), является нынѣ обоснованіемъ не права Государя на диспенсаціи, а лишь *отрицаніемъ за нимъ этого права*"[2]). Впрочемъ, и онъ дѣлаетъ очень существенную оговорку:

„*По буквѣ закона*, Россія перешла въ категорію тѣхъ государствъ, гдѣ диспенсаціи могутъ быть по общему правилу устанавливаемы *не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ*, но гдѣ существуетъ обширная категорія дѣлъ, въ которыхъ право диспенсаціи, по уполномочію, устанавливаемому спеціальными постановленіями закона, *предоставляется* въ извѣстныхъ предѣлахъ Монарху, причемъ пользованіе этимъ правомъ возможно лишь при соучастіи Совѣта Министровъ"[3]). „Согласно ученію, не встрѣчающему въ настоящее время противниковъ въ научной литературѣ, право диспенсаціи принадлежитъ *лишь законодательной власти* и можетъ быть осуществляемо королемъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда это право по отношенію къ тому или иному роду дѣлъ или по отношенію къ тому или иному постановленію закона, предоставлено ему спеціальнымъ закономъ"[4]).

Вопросъ о правѣ диспенсаціи былъ поднятъ въ Государственной Думѣ бар. А. Ф. Мейендорфомъ. Возражая противъ предоставленія права диспенсацій Верховной Власти, онъ говорилъ, что подобная практика „*представляется колеблющей всецѣло силу закона*, ту силу закона, о которой заботилась и прежняя государственная власть, и о которой, очевидно, должна заботиться и настоящая. Очень трудно

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 241.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 222.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 224—225.

[4]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 221.

опредѣлить, что такое будетъ „изъятіе“ для отдѣльнаго случая,—будетъ ли это отдѣльный случай, если взамѣнъ отсутствующаго, добровольно или принудительно, члена Г. Думы будетъ, въ видѣ изъятія, назначенъ, въ порядкѣ Верховнаго управленія, какой нибудь живой экземпляръ любой выставки для того, чтобы замѣнить этого отсутствующаго? Неужели въ этой области не сознается всѣми, что сила закона такимъ взглядомъ подрывается въ корнѣ“? [1]).

Болѣе обстоятельныя возраженія противъ толкованія права диспенсацій, входящаго въ Императорскія полномочія, дѣлаетъ г. Пальме. Онъ говоритъ именно: „Erstens folgt aus dem Art. 109 nicht, dass zur Kompetenz der gesetzgebenden Körperschaften „nicht alle Gegenstände der Gesetzgebung“ gehören, zweitens folgt aus dem Art. 31 des Organisationsgesetzes der Staatsduma ohne weiteres, dass zu ihrer und ebendadurch auch zu Kompetenz des Staatsrates *nicht nur alle Gegenstände der Gesetzgebung, sondern noch eine Reihe anderer „Angelegenheiten“*, welche nicht Gesetze im engeren Sinne betreffen, gehören. Jnsbesondere unterstehen danach der Kompetenz der Staatsduma *„Ausserkraftsetzungen“* (priostanovlenija déjstvija) der Gesetze. Dazu gehören aber sowohl *Dispensationen als auch Suspensationen der* Gesetze. Folglich ist der Schluss notwendig, dass nach den Staatsgrundgesetzen ein allgemeines Disponsationsrecht des Kaisers nicht besteht und dass der Kaiser zu Dispensation nur dann berechtigt ist, wenn Er durch die einzelnen Gesetze dazu ermächtigt ist“ [2]).

Возраженія эти представляютъ немалый интересъ, но признать ихъ убѣдительными никакъ нельзя. Исключенія изъ закона, конечно, колеблютъ силу его, но если они необходимы, то отсутствіе ихъ можетъ вовсе подорвать значеніе закона. Если-же допускать исключенія, то только въ путяхъ верховнаго управленія. Многолюдныя собранія совершенно неспособны для разсмотрѣнія частныхъ мелкихъ случаевъ жизни. Внесеніе таковыхъ въ палаты могло бы только сдѣлать ихъ совершенно неработоспособными. Толкованіе г.

---

[1]) Бар. Мейендорфъ. Засѣданіе Государственной Думы 20 II 1909 г. Отчетъ, стр. 1968—1969.

[2]) Palme, Die russische Staatsverfassung, S. 118—119.

Пальме круга дѣла законодательной власти, въ общемъ, совершенно невѣрно [1]), а въ частности, что касается выраженія „пріостановленія дѣйствія“, основывается на невѣрномъ переводѣ этого выраженія на нѣмецкій языкъ. Оно не можетъ быть понимаемо въ такомъ широкомъ смыслѣ. Право пріостановленія дѣйствія закона—одно, а право исключеній изъ закона—совершенно другое. Такимъ образомъ, эти возраженія поколебать ученіе о принадлежащемъ Государю Императору правѣ диспенсацій не могутъ. Таково положеніе вопроса о правѣ диспенсацій. Онъ относится, несомнѣнно, также къ праву отмѣны законовъ.

Изъ всего доселѣ сказаннаго съ несомнѣнностью вытекаетъ, что во многихъ и существенныхъ случаяхъ *право отмѣны закона совершается Высочайшими указами.* Несмотря на всѣ эти безспорныя данныя современнаго русскаго государственнаго права, многіе изслѣдователи категорически утверждаютъ, что Высочайшій указъ не можетъ отмѣнять закона. Приведемъ нѣсколько мнѣній, не подвергая уже ихъ критическому разбору. Прив.-д. Лазаревскій:

„Принципомъ современнаго строя Россіи является закономѣрность управленія и, слѣдовательно, подзаконность всѣхъ актовъ *всѣхъ* властей, также и Государя. Поэтому, Государь своею властью *не можетъ* издавать распоряженій, которыя бы *отмѣняли или измѣняли законы*, а равно не можетъ своею властью пріостанавливать дѣйствіе законовъ или исключать ихъ дѣйствіе по отношенію къ отдѣльнымъ дѣламъ“ [2]). „Изданіе какого-либо указа, въ чемъ-либо *отмѣняющаго или измѣняющаго какой либо законъ, недопустимо*, ибо впредь до отмѣны въ законодательномъ порядкѣ этотъ законъ сохраняетъ полную свою силу. И примѣненію подлежитъ именно законъ, а не указъ“ [3]).

Только что цитированныя слова буквально повторяетъ отъ своего имени г. Романовскій: „Изданіе какого-либо указа, въ чемъ-либо отмѣняющаго или измѣняющаго какой ли-

---

[1]) См. выше, глава XVI. „Кругъ дѣлъ законодательной власти“, стр. 229—334

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 218—219.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 171.

бо законъ, *недопустимо*, ибо впредь до отмѣны въ законодательномъ порядкѣ этотъ законъ сохраняетъ полную свою силу“ [1]).

Столь-же категоричныя положенія находимъ мы и у г. Авалова: „*Въ порядкѣ царскаго законодательства* (т. е. верховнаго управленія въ его законодательныхъ развѣтвленіяхъ, напр., церковномъ или военномъ) *нельзя вносить измѣненій, дополненій и пр. въ общее законодательство* страны, въ частности, въ тѣ его постановленія, которыя соприкасаются съ предметами, скажемъ, военными или церковными. Такія вторженія нарушали бы границу, указанную въ ст. 96 Осн. Зак., такъ какъ задѣвали бы предметы „общихъ законовъ“; а во-вторыхъ, они противорѣчили бы тому основному положенію, что „законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу (Осн. Зак., ст. 94)“ [2]). Но у него они имѣютъ не тотъ смыслъ, какъ у другихъ вышеприведенныхъ авторовъ. По крайней мѣрѣ, въ предѣлахъ предметовъ царскаго законодательства онъ признаетъ, какъ мы видѣли, Высочайшіе указы имѣющими ту-же силу, что и законы.

Въ заключеніе слѣдуетъ отмѣтить, что изслѣдователей особенно интересуетъ вопросъ о томъ, *можетъ ли быть отмѣнена Высочайшимъ указомъ „россійская конституція“?* Мнѣнія расходятся. Одни отвѣчаютъ рѣшительно отрицательно. Приватъ-доцентъ Лазаревскій склоняется именно къ отрицательному отвѣту:

„Можетъ ли быть нынѣ отмѣненъ манифестъ 17 Октября единоличною волею Государя, или точнѣе, можетъ ли быть отмѣнено Его единоличною волею то „правило“, которое впервые было установлено этимъ манифестомъ и которое нынѣ дѣйствуетъ въ формѣ другихъ актовъ до-думскаго времени, актовъ, изданныхъ въ свое время единоличною властью Государя. Эти акты являются законами, во-первыхъ, потому, что они изданы въ тѣхъ формахъ, въ ка-

---

[1]) Романовскій, Государственное Управленіе..., стр. 117.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 36.

кихъ въ эпоху самодержавія издавались законы, а во вторыхъ, потому, что они по существу своему, какъ акты, измѣнявшіе дѣйствовавшіе тогда законы, имѣютъ законодательное содержаніе. Въ качествѣ законовъ всѣ эти акты могутъ быть отмѣнены только закономъ-же, т. е., теперь не иначе, какъ съ одобренія Думы. Такимъ образомъ, отмѣна или измѣненіе этого „правила", именно потому, что оно установлено закономъ, нынѣ *выходитъ за предѣлы единоличной власти* Государя" [1]).

Другіе, какъ бы въ нерѣшительности, указываютъ на октроированный, дарственный характеръ нашихъ Основныхъ Законовъ, съ которымъ-де нельзя не считаться при рѣшеніи даннаго вопроса и который не можетъ не имѣть значенія для дальнѣйшихъ судебъ нашей конституціи, такъ какъ законы такого происхожденія, что бы ни говорила теорія, на практикѣ легче могутъ быть взяты обратно, или измѣнены. Къ этому именно и склоняется г. Шасль: „Toutefois l'opposition sait très bien, que *la fragilité* des libertés publiques a pour cause fondamentale leur origine même, à savoir *l'octroi du haut du trône.* Aussi la gauche ne parle-t-elle pas de constitution octroyée par *l'Empereur* au peuple, mais de constitution arracheé par le peuple à l'Empereur" [2]).

Третьи прямо допускаютъ измѣненіе нашей конституціи волею Государя Императора, но выдвигаютъ на первый планъ общественныя, политическія и моральныя соображенія, которыя должны играть при этомъ рѣшающую роль. Такова точка зрѣнія проф. Куплеваскаго: „Изъ положенія Монарха по отношенію къ дарованному Имъ, по весьма основательнымъ побужденіямъ, государственному устройству вовсе, однако, не слѣдуетъ, что Государь найдетъ возможнымъ во всякій любой моментъ и по всякому поводу видоизмѣнить данные Имъ Основные Законы. Такъ какъ устойчивость государственнаго порядка есть необходимое условіе правильнаго развитія государства, то существенныя перемѣны въ государственномъ устройствѣ могутъ и

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 119.

[2]) Chasles, Le parlement russe..., p. 154.

должны быть предпринимаемы только въ крайнихъ обстоятельствахъ, и *только опираясь на поддержку значительной части благоразумнаго и вліятельнаго населенія*" [1]).

Эта-же точка зрѣнія подробно развивается г. Захаровымъ. Сдѣлавъ относительно возможности измѣненія нашихъ Основныхъ Законовъ оговорку, что „подобнаго рода вопросъ можно относить къ области схоластическихъ споровъ о невозможности сдѣлать возможное и о возможности сдѣлать невозможное, рѣшая его, какъ кому угодно, въ положительномъ или отрицательномъ смыслѣ", онъ продолжаетъ: „Подходя къ этому вопросу, нельзя забывать, съ одной стороны, что вся русская исторія служитъ доказательствомъ того, что русскіе Монархи не отнимали данныхъ ими народу милостей. Быть можетъ, иногда реформы долго обсуждались, одинъ Монархъ смѣнялся другимъ въ это время,—но разъ реформа была дана, она уже не отнималась послѣдующими Монархами. Это *моральное обстоятельство*, принимаемое на себя наслѣдственными Монархами, какъ уваженіе къ волеизъявленіямъ своихъ предшественниковъ, составляетъ часть тѣхъ обязательныхъ этическихъ основаній, на которыхъ покоится принципъ Верховной Власти и довѣріе къ нему" [2]). „Вотъ почему... мы можемъ сказать, что актъ 17 октября, подобно и акту 19 февраля 1861 г., можетъ быть отмѣненъ тогда, когда на сторонѣ этой отмѣны будетъ стоять общественное сознаніе и моральная сила привести это въ исполненіе, что едва ли фактически можетъ представляться возможнымъ, — до этого-же момента отмѣна его представляется невозможной, хотя бы въ силу того этическаго свойства Русскаго Самодержавія, которое даетъ милости своему народу, какъ подарокъ, безъ всякихъ корыстныхъ цѣлей его возвращенія" [3]).

Воззрѣнія Н. О. Куплеваскаго и Н. А. Захарова раздѣляются и нами. Для болѣе полнаго выясненія ихъ слѣдовало бы только точно разграничивать двѣ точки зрѣнія—юридическую и фактическую. Съ точки зрѣнія юридической, пра-

---

[1]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 69.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 289.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 291.

во Государя Императора отмѣнить Основные Законы 1906 г. и издать новые, или возстановить силу старыхъ не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію. На это даетъ Монарху право верховная самодержавная власть. Но можетъ ли это произойти въ дѣйствительности, зависитъ отъ весьма разнообразныхъ фактическихъ обстоятельствъ. Государь Императоръ не порываетъ живой связи съ своимъ народомъ. Одной изъ плодотворнѣйшихъ идей послѣдняго времени является, несомнѣнно, „единеніе Царя съ народомъ и народа съ Царемъ". И, съ точки зрѣнія фактической, указанное измѣненіе нашего права, если и произойдетъ, то лишь на почвѣ этой великой нравственно-политической идеи. Переходимъ къ послѣднему изъ трехъ вопросовъ, намѣченныхъ въ началѣ этой главы.

Вопросъ о томъ, кому принадлежитъ право толкованія законовъ, представляетъ собой, по сравненію съ двумя, ранѣе разсмотрѣнными, собственно очень небольшое значеніе. Толкуютъ законъ, по необходимости, всѣ тѣ государственныя установленія, которыя примѣняютъ его, толкуютъ каждое для себя. Въ широкихъ размѣрахъ имѣетъ это право Правительствующій Сенатъ, толкуя законъ для подчиненныхъ ему мѣстъ въ отношеній къ отдѣльнымъ, разсматриваемымъ дѣламъ. Но для насъ интересъ представляетъ, конечно, лишь такъ называемое *аутентичное толкованіе*, или толкованіе, имѣющее силу закона. Кому принадлежитъ оно?

Если слѣдовать нашему построенію русской государственной власти, то оно *принадлежитъ, несомнѣнно*, Государю Императору и совершается въ порядкѣ Высочайшаго указа. Среди полномочій законодательной власти его не имѣется. Такимъ образомъ, аутентичное толкованіе проходитъ въ путяхъ верховнаго управленія.

Не мѣшаетъ также имѣть въ виду, что, согласно Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта отъ 6 іюня 1905 г., не только изданіе новыхъ законовъ, не исключая и временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, но и измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое Высочайшей властью *изъясненіе истиннаго разума законовъ* и означенныхъ правилъ происходитъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основ-

ными Государственными Законами. Въ виду сего, статья 55 старыхъ Основныхъ Законовъ должна была быть изложена слѣдующимъ образомъ: „*Образъ исполненія законовъ* можетъ быть устанавливаемъ *Высочайшими повелѣніями*, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія“. Но въ дѣйствующихъ законахъ подобной статьи не имѣется.

Знаменитый примѣръ аутентичнаго разъясненія смысла закона представляютъ *правила 24 августа 1909 г.* относительно примѣненія статьи 96 Основныхъ Законовъ. Они были выработаны въ силу Именнаго рескрипта на имя предсѣдателя Совѣта Министровъ статсъ-секретаря П. А. Столыпина, каковой рескриптъ повелѣвалъ предсѣдателю Совѣта Министровъ „совмѣстно съ министрами военнымъ и морскимъ, въ мѣсячный срокъ выработать въ предѣлахъ, указанныхъ Государственными Основными Законами, правила о томъ, какія изъ законодательныхъ дѣлъ по военному и морскому вѣдомствамъ подлежатъ непосредственному Моему разрѣшенію въ предначертанномъ ст. 96 сихъ законовъ порядкѣ, и какія изъ означенныхъ дѣлъ должны восходить ко Мнѣ, на утвержденіе, въ общемъ законодательномъ порядкѣ“. Во исполненіе этого Высочайшаго рескрипта послѣдовало Высочайше утвержденное положеніе Совѣта Министровъ, обнародованное въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства 3 сентября 1909 г. за № 172 и озаглавленное „Высочайше утвержденное Положеніе Совѣта Министровъ, № 1730, о порядкѣ примѣненія ст. 96 Зак. Осн.“, представляющее, несомнѣнно, толкованіе закона, имѣющее силу закона, т. е., аутентичное.

Правила эти имѣли громадное значеніе, и въ запросѣ, внесенномъ въ Государственную Думу 12 декабря 1909 г., заявлялось, что „изданіе правилъ 24 августа 1909 г. является собою существенныя измѣненія ст. 96 и по существу составляетъ *пересмотръ Основныхъ Законовъ*“. Но правительство разсматривало ихъ лишь, какъ толкованіе закона. П. А. Столыпинъ, отвѣчая въ Государственной Думѣ на запросъ объ изданіи этихъ правилъ, говорилъ, что актъ 24 августа послѣдовалъ „въ порядкѣ верховнаго управленія на точномъ основаніи ст. 11 Осн. Зак.“ и является „преподаніемъ въ

домствамъ *руководящихъ указаній* къ правильному примѣненію закона" [1]).

Такимъ, именно, образомъ понимается право толкованія разными лицами. Такъ, членъ Государственной Думы В. И. Львовъ говорилъ однажды: „При примѣненіи принциповъ Основныхъ Законовъ въ дѣйствительной жизни, когда встрѣчаются тренія между правительствомъ и представительными учрежденіями, то, спрашиваю я себя, кому принадлежитъ право толкованія и изъясненія Основныхъ Законовъ? Кому принадлежитъ право, наконецъ, сказать, что споръ между правительствомъ и представительными учрежденіями долженъ быть разрѣшенъ въ томъ или иномъ случаѣ такъ-то при недоумѣнныхъ случаяхъ? Я говорю, принадлежитъ это право *тому, кто издалъ законъ*, тому источнику, отъ котораго всякая власть, всякій законъ получаетъ свою силу — отъ Верховной Власти, и если это такъ, то, конечно, право толкованія и изъясненія Основныхъ Законовъ принадлежитъ Верховной Власти—Монарху и никому другому" [2]).

Однако, многіе стоятъ на совершенно иной точкѣ зрѣнія. Въ запросѣ 12 декабря 1909 г. относительно изданія правилъ 24 августа заявлялось, что всякое разъясненіе закона можетъ быть дѣлаемо *только посредствомъ закона-же*, а не инымъ какимъ нибудь порядкомъ. Эта точка зрѣнія защищалась и П. Н. Милюковымъ, который, между прочимъ, говорилъ:

„Я васъ спрашиваю, можетъ ли такого рода инструкція, кромѣ указанія для исполненія „закона", „въ соотвѣтствіи съ закономъ", заключать извѣстное *толкованіе закона?* Вмѣстѣ съ нашими интерпеллянтами я отвѣчу — нѣтъ, не можетъ. Даже по указу 6 іюня 1905 г. „преподаваемое Высочайшею Властью изъясненіе истиннаго разума закона происходитъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными Государственными Законами" [3]).

---

[1]) Столыпинъ. Государственная Дума, засѣданіе 31 III 1910 г. Отчетъ, стр. 2521, 2528, 2529.

[2]) Львовъ 2. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3112.

[3]) Милюковъ. Засѣданіе Государственной Думы 31 III 1910 г. Отчетъ, стр. 2508.

Менѣе рѣшительно, хотя въ томъ-же духѣ, высказывается и проф. И. А. Ивановскій: „Принадлежитъ ли Государственному Совѣту и Думѣ право аутентическаго толкованія законовъ? Ст. 121 Учр. Гос. Совѣта даетъ на этотъ вопросъ *неясный отвѣтъ*: „Въ тѣхъ случаяхъ... когда встрѣтятся вопросы, которые не могутъ быть разрѣшены въ порядкѣ кодификаціонномъ, а также, когда при этомъ обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, государственный секретарь или министръ, до вѣдомства котораго предметъ относится, входитъ съ представленіемъ о разъясненіи, измѣненіи или дополненіи подлежащихъ статей Свода или другихъ узаконеній". Относительно „измѣненія" и „дополненія" законовъ въ Учр. Г. Д. сказано, что они входятъ въ компетенцію законодательныхъ учрежденій; что-же касается „разъясненія", то о немъ ничего не говорится. Въ ст. 121 не указано, куда „министръ или государств. секретарь входитъ съ представленіемъ о разъясненіи". *На практикѣ* вопросы аутентичнаго толкованія изъяты изъ вѣдѣнія законодательныхъ палатъ и рѣшаются *въ порядкѣ стараго режима*, въ департаментахъ и присутствіяхъ Гос. Совѣта и получаютъ санкцію Государя помимо Совѣта и Думы" [1]).

Въ заключеніе слѣдуетъ, однако, отмѣтить, что юридическое значеніе положенія 24 августа, толкуется иногда и въ другомъ смыслѣ, т. е., за нимъ не признаютъ значенія аутентичнаго разъясненія закона. Считаютъ его именно правительственнымъ разъясненіемъ. Такъ, у проф. Н. Н. Паліенко читаемъ: „Что касается юридической силы самого этого *правительственнаго разъясненія* (24 апрѣля (?) 1909 г.), то, не будучи, въ силу статьи 86 Осн. Зак., законодательнымъ актомъ, оно не можетъ, по точному разуму 94 ст. Осн. Законовъ, измѣнить въ чемъ либо статью 96 Осн. Законовъ" [2]).

На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ проф. В. М. Грибовскій, когда говоритъ: „Положеніе 24-го августа не законъ и даже не толкованіе закона, такъ какъ таковое *принадлежитъ не Совѣту Министровъ, а Сенату*. „Положеніе" поэтому представляетъ собою лишь простую инструкцію отдѣль-

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 174.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 60.

нымъ министрамъ и декларацію мнѣнія правительства по данному вопросу“ [1]). Въ этихъ строкахъ онъ имѣетъ въ виду, конечно, не аутентичное толкованіе, которое только и интересно для насъ, а то толкованіе, которое принадлежитъ Сенату, причемъ отказывается видѣть въ правилахъ 24 августа даже толкованіе этого рода. Ошибка состоитъ въ томъ, что почтенный изслѣдователь упустимъ изъ виду Высочайшее утвержденіе правилъ 24 августа. Разсматривать ихъ, лишь какъ декларацію мнѣнія Совѣта Министровъ, никакъ нельзя, именно въ виду того, что они утверждены Государемъ Императоромъ.

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 95.

ОЧЕРКЪ III.

Верховенство.

ГЛАВА XXII.

Принципъ монархическаго верховенства.

Содержаніе.—Статья 4 Основныхъ Законовъ.—Ея исторія.—Основныя свойства Императорской Власти.—Верховенство.—Власть величайшая.— Власть крайняя.—Власть чрезвычайная.—Власть послѣдняя.—Власть Высочайшая.—Власть всеобщая. — Власть безотвѣтственная.—Власть верховная и власть подчиненная. — Государь Императоръ, какъ обладатель верховенства. —Публично-правовая природа Царскаго суверенитета.

Разсмотрѣвъ проявленія власти Государя Императора въ верховномъ управленіи и законодательствѣ, мы должны перейти къ изученію внутренней природы, или, какъ говорятъ наши законы, „*существа*“ ея. Глава Первая Раздѣла Перваго Тома Перваго Свода Законовъ, изд. 1906 г., озаглавлена: „О существѣ верховной самодержавной власти“. Основная статья нашего Свода Законовъ, говорящая о верховныхъ правахъ русскаго Императора,—статья 4 т. I, ч. I. Она гласитъ:

„Императору Всероссійскому принадлежитъ *верховная* самодержавная власть. Повиноваться власти Его, не только за страхъ, но и за совѣсть, самъ Богъ повелѣваетъ“.

Статья эта повторяетъ собой, въ сущности, знаменитую *статью 1 нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ*, опуская, при опредѣленіи существа верховной власти, лишь терминъ „неограниченная". Въ статьѣ 1 Свода Законовъ, составленнаго графомъ Сперанскимъ, въ статьѣ, относимой къ 1832 г., т. е., къ царствованію Императора Николая I, существо императорской власти было выражено слѣдующимъ образомъ: „Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и *неограниченный.* Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть, самъ Богъ повелѣваетъ". Такимъ образомъ, редакція ея нѣсколько другая, чѣмъ дѣйствующей статьи 4, но различія между двумя статьями существеннаго значенія не представляютъ.

Какъ мы уже замѣчали, изъ опущенія предиката „неограниченный" также нельзя дѣлать вывода, что старые наши законы давали другое опредѣленіе императорской власти, чѣмъ новые. При наличности предикатовъ „самодержавный" и „верховный" употребленіе или неупотребленіе прилагательнаго „неограниченный" *ничего въ существѣ дѣла измѣнить не можетъ.* И старые законы употребляли этотъ предикатъ не всегда, а только тогда, когда императорская власть не характеризовалась, какъ верховная. Такъ, во второмъ положеніи той-же 1 статьи и во 2-й статьѣ этихъ законовъ, выраженіе „неограниченная" не употреблено потому, что императорская власть названа уже „верховной". Опущено оно и въ 4 статьѣ дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ, несомнѣнно, на томъ-же самомъ основаніи, т. е., въ виду того, что власть Государя Императора названа уже верховной. Верховная власть считается нашимъ закономъ, какъ таковая,—неограниченной. Къ этому вопросу мы еще вернемся[1]). Теперь-же отмѣчу лишь, что на близость указанныхъ понятій было давно уже указано проф. Коркуновымъ:

„Сопоставленіе статей первой и второй Осн. Зак. показываетъ, что и самъ законодатель не придавалъ выраженію „неограниченный" строго опредѣленнаго значенія. Ст. 2 постановляетъ, что, когда наслѣдство престола дойдетъ до лица женскаго, то Императрицѣ принадлежитъ та-же самая власть,

[1]) См. ниже, очеркъ IV. „Неограниченность".

что и Императору, но, при этомъ, власть эта, вмѣсто „неограниченной и самодержавной", называется „верховной и самодержавной". Такъ какъ это та-же самая власть, то, *очевидно, „неограниченный" и „верховный" на языкѣ Свода—синонимы"* [1]).

Изъ современныхъ-же изслѣдователей г. Захаровымъ: „Въ ст. 2 прежнихъ Осн. Зак., говорившей о власти неограниченной и самодержавной, „неограниченная" власть замѣняется, какъ синонимомъ, „верховной". Мнѣ думается, впрочемъ, что о тождествѣ этихъ двухъ терминовъ говорить нельзя, правильнѣе было бы говорить о ихъ родствѣ, или, пожалуй, о томъ, что терминъ „верховная" отмѣчаетъ, такъ сказать, положительную сторону, а терминъ „неограниченная"—отрицательную одного и того-же явленія.

На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ, повидимому, и проф. В. Д. Катковъ, когда говоритъ: „Верховная Власть, *по самому существу этого понятія, неограничена* юридически, ибо если бы она была юридически ограничена, она не была бы Верховною Властью; — верховною была бы власть ограничивающая" [2]).

Содержаніе и терминологія 4 статьи, однако, *болѣе древняго происхожденія, чѣмъ 1832 г.* Они коренятся въ законахъ Петра Великаго, Анны Іоановны, Павла I и Екатерины Великой. Наиболѣе удачныя попытки опредѣлить существо императорской власти встрѣчаются именно уже въ петровскихъ: Воинскомъ Уставѣ, Духовномъ Регламентѣ и Правдѣ Воли Монаршей и въ екатерининскомъ Наказѣ. Приэтомъ, Петръ Великій не только далъ юридическую формулу самодержавію (въ Воинскомъ Уставѣ и въ Духовномъ Регламентѣ), но и поручилъ Ѳеофану Прокоповичу составить теоретическое обоснованіе ея. Написанная послѣднимъ Правда Воли Монаршей вошла въ составъ Полнаго Собранія Законовъ Россійской Имперіи, какъ одинъ изъ основныхъ источниковъ русскаго права.

Воинскій Уставъ [3]), въ арт. 18, ставитъ въ обязанность

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 213.
[2]) Катковъ. Русская Рѣчь. 1912. № 1870.
[3]) 30 марта 1716 г. Полное Собраніе Законовъ. № 3006.

каждаго военно-служащаго: имѣть „наивящшее и единое свое намѣреніе въ службѣ Его Царскаго Величества, яко *самовластнаго Монарха*“, а въ толкованіи арт. 20 говоритъ: „Его Величество есть *самовластный Монархъ*, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій Государь, по своей волѣ и благомнѣнію управлять“ [1]).

Въ Регламентѣ Духовной Коллегіи 25 января 1721 г., часть 1, п. 2, читаемъ: „Монарховъ власть есть *самодержавная*, которой повиноваться *самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ*“ [2]). Такимъ образомъ, несомнѣнно, что всего болѣе для установленія формулы императорской власти сдѣлалъ именно Петръ Великій. Въ этомъ отношеніи можно согласиться съ прив.-доцентомъ Лазаревскимъ, что „временемъ, когда у насъ, въ Россіи, твердо и ясно установилось самодержавіе, является царствованіе Петра I-го“ [3]). Въ позднѣйшихъ памятникахъ русскаго права не только повторяются мысли петровскихъ формулъ, но и самыя ихъ выраженія. Перешли они и въ Сводъ Законовъ. Не мѣшаетъ, впрочемъ, сдѣлать еще одно замѣчаніе.

Не подлежитъ сомнѣнію, что Россія императорскаго періода въ значительной степени унаслѣдовала не только воззрѣнія на Царскую Власть, но, отчасти, и словоупотребленіе отъ Москвы. Не углубляясь въ исторію, что могло бы составить предметъ особаго изслѣдованія, цитирую мнѣніе проф. Романовича-Славатинскаго: „*Самодержавная власть сложилась вполнѣ до Петра В.*, который, поэтому, вовсе не былъ ея основателемъ. Онъ совлекъ только частноправный характеръ этой власти—домовладыку и вотчинника-Царя онъ превратилъ въ Императора, холоповъ въ подданныхъ, царскую службу въ службу государственную“ [4]). Такимъ образомъ, содержаніе статьи 4 представляетъ собою, дѣйствительно, одно изъ старыхъ, если не опредѣленій, то понятій русскаго государственнаго права.

---

[1]) То-же въ Морскомъ Уставѣ 13 января 1720 г., кн. V, гл. 1, ст. 2. Полное Собраніе Законовъ. № 3485.

[2]) Полное Собраніе Законовъ. № 1378.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 96.

[4]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 63.

Изъ статьи 4 мы видимъ, что принадлежащая Государю Императору *власть—верховна, самодержавна* и имѣетъ *божественное освященіе.* Каждое изъ этихъ утвержденій представляетъ глубокій смыслъ и великое значеніе и должно быть особо изучено. Они являются существенными признаками императорской власти. Но для всесторонняго освѣщенія вопроса должна быть особо разсмотрѣна и неограниченность императорской власти, причемъ въ ученіе объ этомъ свойствѣ ея войдетъ разсмотрѣніе и священнаго характера, а также всѣхъ другихъ свойствъ ея, выдвигаемыхъ изслѣдователями системы русской государственной власти, въ томъ числѣ: наслѣдственности, закономѣрности, національнаго характера и нравственнаго значенія. Мы увидимъ въ дальнѣйшемъ, что юридическое верховенство-неограниченность сопутствуются ограниченностью власти въ отношеніи національныхъ идеаловъ и религіозно-нравственныхъ требованій, что неограниченность государственной власти вполнѣ соединима съ ея закономѣрностью, и что въ основѣ всего этого лежитъ единеніе Государя Императора и народа русскаго, поддерживаемое соотвѣтствующими юридическими институтами, а, первѣе всего,—наслѣдственностью Всероссійскаго Престола въ царствующей династіи. Всѣ, относящіеся къ этой части нашей темы, вопросы будутъ, такимъ образомъ, разсмотрѣны *въ слѣдующемъ порядкѣ очерковъ:* 1) верховенство, 2) неограниченность и 3) самодержавіе, съ дальнѣйшимъ ихъ подраздѣленіемъ на главы, содержащія различныя изъ указанныхъ выше спеціальныхъ темъ.

Въ томъ или другомъ соединеніи, тѣ-же самые существенные признаки императорской власти отмѣчаютъ нерѣдко и другіе изслѣдователи. Такъ, у г. Свѣшникова мы читаемъ: „Мы можемъ насчитать слѣдующія основныя черты формы правленія въ Россіи: во-первыхъ, *монархія,* во-вторыхъ, *самодержавіе,* въ третьихъ, *неограниченность,* въ четвертыхъ, *наслѣдственность* власти и въ пятыхъ, *законность* управленія“ [1]. „Самодержавіе, наслѣдственность монархической вла-

---

[1]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 4.

сти и законность управленія, эти черты и служатъ основаніемъ нашего государственнаго строя" [1]).

Большинство изъ выше перечисленныхъ свойствъ русской Верховной Власти присуще и верховной власти каждаго государства, а формула Императорской Власти, которую даетъ статья 4, близка той, которую мы находимъ въ трудахъ нѣмецкихъ послѣдователей *монархическаго принципа.* Это отмѣчается и проф. Котляревскимъ. По его заключенію: „въ качествѣ важнѣйшей предпосылки Основныхъ Законовъ выясняется концепція власти Монарха, которая представляетъ *много* сходства *съ такъ называемымъ монархическимъ принципомъ,* занимающимъ столь видное мѣсто въ нѣмецкой литературѣ по государственному праву и получившимъ выраженіе въ многочисленныхъ октроированныхъ конституціяхъ" [2]). Причемъ въ его книгѣ „Юридическія предпосылки русскихъ Основныхъ Законовъ". Москва. 1912. мы находимъ нерѣдко интересныя и полезныя сопоставленія нашихъ законовъ и ученій отдѣльныхъ нѣмецкихъ послѣдователей монархическаго принципа.

Несмотря на все это, какъ мы увидимъ въ послѣдующихъ главахъ, современная спеціальная литература *не знаетъ общепризнаннаго ученія* о русской Императорской Власти, какъ знала его литература дореформенная. По вѣрному замѣчанію г. Захарова, „обращаясь ко всѣмъ даннымъ нашими учеными юристами опредѣленіямъ существа и понятія нашей Верховной Власти, *мы не видимъ одного общепризнаннаго представленія*" [3]). Къ сожалѣнію, мы должны сказать даже больше. Въ современной русской ученой литературѣ нерѣдко даются ученія, прямо искажающія смыслъ нашихъ законовъ, исходящія изъ предвзятыхъ идей, чтобы не сказать, цѣлей. Возвращаемся, однако, къ дѣйствующимъ Основнымъ Законамъ:

Статья 4 Основныхъ Законовъ гласитъ, что Государю Императору принадлежитъ *верховная власть.* Прилагательное „верховная" употребляется нашими законами

---

[1]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 45.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 162.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 108.

для обозначенія особаго свойства именно Императорской Власти. Всѣ проявленія ея носятъ названіе „верховныхъ". Такъ, то государственное управленіе, въ которомъ Государь Императоръ дѣйствуетъ непосредственно, носитъ названіе верховнаго. Верховный характеръ отличаетъ его отъ управленія подчиненнаго, которое распадается на низшее и высшее. Этотъ-же предикатъ повторяется нерѣдко при перечисленіи отдѣльныхъ, особо выдѣленныхъ, полномочій верховнаго управленія: „Государь Императоръ есть Верховный Руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства" [1]). „Государь Императоръ есть Державный Вождь россійской арміи и флота" [2]). „Императоръ, яко Христіанскій Государь, есть Верховный Защитникъ и Хранитель догматовъ господствующей вѣры" [3]).

Наше законодательство опредѣленно различаетъ понятія высшей власти и верховной власти. Даже власть самаго значительнаго изъ всѣхъ исполнительныхъ органовъ, Совѣта Министровъ, называется только высшей. Въ Основныхъ Законахъ мы читаемъ: „Направленіе и объединеніе дѣйствій министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями по предметамъ какъ законодательства, такъ и *высшаго государственнаго управленія*, возлагается на Совѣтъ Министровъ на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ" [4]). Высшее управленіе является, такимъ образомъ, только видомъ управленія подчиненнаго.

Подчиненныя власти, каково бы ни было ихъ значеніе, права на предикатъ верховныхъ *не имѣютъ*. Въ томъ числѣ и законодательныя установленія, никогда и ни въ какихъ проявленіяхъ ихъ дѣятельности, верховными не обозначаются. *Единственное* государственное *установленіе*, къ которому наши законы прилагаютъ нынѣ этотъ предикатъ,—Сенатъ. Статья первая учрежденія его гласитъ:

---

[1]) Основные Законы, ст. 12.

[2]) Основные Законы ст. 14.

[3]) Основные Законы, ст. 64.

[4]) Основные Законы, ст. 120.

„Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто...“ Объясняется это исторически, тѣмъ особымъ значеніемъ, которое имѣлъ Сенатъ по мысли его великаго основателя и которое нѣкоторымъ лицамъ давало основаніе называть Сенатъ вице-императоромъ. Въ настоящее время, однако, этотъ предикатъ не выражаетъ какого либо особаго положенія, занимаемаго Правительствующимъ Сенатомъ въ русскомъ государственномъ устройствѣ, и употребляется въ примѣненіи къ нему лишь по переживанію прошлаго. Въ связи съ наименованіемъ верховнымъ стоитъ, несомнѣнно, и постановленіе, гласящее: „Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ“ [1]).

Другой, извѣстный нашему старому праву, случай именованія государственнаго установленія верховнымъ, именно Верховный Тайный Совѣтъ, только подтверждаетъ традиціонное значеніе прилагательнаго „верховный“. *Верховный Тайный Совѣтъ* принималъ непосредственное участіе въ дѣятельности Императрицы Екатерины I, т. е., Верховной Власти, а посему и именовался верховнымъ. Подобнаго-же взгляда на этотъ вопросъ и г. Пальме:

„Die Unterscheidung von obersten und untergeorneter Verwaltung im Svod geht auf Speranskij zurück, der sprachliche Ausdruck *auf Peter den Grossen* und vor allem auf die Institution des „Obersten Geheimen Rates (verchovnyj tajnyj sovět), der unter Katharina I. im Fevruar 1726 als ein die Krone unmittelbar beratendes, über dem Senate stehendes Kollegium errichtet wurde“ [2]).

На языкѣ нашихъ законодательныхъ памятниковъ выраженіе „верховный“, означаетъ, вообще, то-же самое, что на западно-европейскихъ языкахъ, выраженіе — суверенный. У покойнаго профессора Андреевскаго читаемъ: „Верховная власть, какъ оффиціальная государственная воля,... имѣетъ вездѣ тотъ общій признакъ, то общее существенное начало, что ей предоставляется высшая власть въ государствѣ, suprema potestas, *souveraineté*“ [3]).

---

[1]) Учрежденіе Правительствующаго Сената, ст. 4.

[2]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 101.

[3]) Андреевскій, Русское Государственное Право, стр. 123.

Въ лицѣ Государя Императора мы видимъ верховную власть, державную власть, или суверенную власть. Выраженія эти: верховный, суверенный и державный въ русскомъ языкѣ—*синонимы*. Въ чемъ-же выражается суверенитетъ или верховенство? Какія особыя черты характеризуютъ Верховную Власть и вовсе не свойственны власти подчиненной? Отвѣтъ на этотъ вопросъ можетъ быть данъ лишь анализомъ относящихся къ Императорской Власти статей нашихъ законовъ, причемъ, какъ мы увидимъ, онѣ нерѣдко и прямо указываютъ, въ чемъ именно состоитъ державный, суверенный или верховный характеръ Монарха.

Какъ мы видѣли изъ I и II очерковъ этой книги, верховная власть, принадлежащая Государю Императору, опредѣленно называется въ разныхъ отношеніяхъ властью Величества, властью Высочайшей, властью управленія во всемъ его объемѣ и въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Если къ этимъ свойствамъ мы добавимъ еще, что это власть крайняя, чрезвычайная, послѣдняя и безотвѣтственная, каковыя свойства, хотя прямо въ нашемъ Сводѣ нигдѣ не упоминаются, но нерѣдко подразумѣваются, то мы разложимъ понятіе суверенитета на всѣ его *составные элементы*. Разсмотримъ значеніе каждаго изъ нихъ. Всѣ они дѣлаютъ Государя Императора Верховнымъ Судьей, Главой и Повелителемъ Всероссійской Имперіи.

Государю Императору принадлежитъ *власть Величества*, т. е., *величайшая*, или главная,—власть главныхъ рѣшеній въ дѣлахъ государства, какъ тѣхъ рѣшеній, которыя состоятъ въ установленіи общихъ правилъ, такъ и тѣхъ, которыя касаются отдѣльныхъ важныхъ явленій въ жизни Государства и Народа Русскаго. Государю Императору принадлежитъ, во-первыхъ, власть правообразующая (путемъ указовъ и законовъ въ формальномъ смыслѣ слова), а въ томъ числѣ, съ одной стороны,—учредительная, а съ другой —крайняя и чрезвычайная. Во-вторыхъ, Ему-же принадлежитъ право рѣшеній относительно всѣхъ главныхъ явленій государственной жизни, какъ, напр., война и миръ, замѣщеніе главныхъ государственныхъ должностей и пр., которыя правомъ напередъ регламентированы быть не могутъ.

Право нормирующихъ рѣшеній нѣкоторые отождествля-

ютъ съ правомъ верховенства. На этой точкѣ зрѣнія стоитъ, положимъ, проф. Алексѣевъ. Онъ говоритъ: „Всѣ государственныя функціи сводятся къ двумъ основнымъ категоріямъ: къ *функціямъ нормирующимъ*, устанавливающимъ правила и директивы государственной дѣятельности, и къ *функціямъ нормированнымъ*, осуществляющимъ эту дѣятельность, согласно установленнымъ правиламъ и директивамъ. Органы, которые отправляютъ функціи перваго рода, называются *верховными органами*; къ нимъ относятся *монархъ и народное представительство.* Органы, которые отправляютъ функціи втораго рода, называются органами подчиненными; къ нимъ относятся всѣ остальные государственные органы. Верховные органы, какъ органы нормирующіе, призваны выражать волю государства и совершать всѣ тѣ акты, содержаніе которыхъ не предопредѣлено правилами, установленными этой волей.

„Въ ихъ компетенцію входитъ, поэтому, прежде всего, *установленіе юридическихъ нормъ* и тѣхъ *директивъ и политическихъ принциповъ*, которыми должна руководствоваться правительственная дѣятельность. Они, во-вторыхъ, совершаютъ всѣ тѣ государственные *акты, которые не допускаютъ предварительнаго урегулированія общими нормами* и не могутъ быть предусмотрѣнны законами. Наконецъ, въ третьихъ, верховнымъ органамъ принадлежитъ *высшій надзоръ за дѣятельностью подчиненныхъ* органовъ, имѣющій цѣлью обезпечить согласованность правительственной дѣятельности съ юридическими нормами и политическими директивами, установленными верховными органами. Нѣкоторыя изъ этихъ функцій отправляются совмѣстно монархомъ и народнымъ представительствомъ, другія входятъ въ кругъ вѣдомства одного монарха, третьи составляютъ особую компетенцію народнаго представительства. Мы не будемъ разсматривать здѣсь это распредѣленіе верховныхъ функцій между парламентомъ и монархомъ. Для насъ важно только отмѣтить, что какъ монархъ, такъ и народное представительство отправляютъ *верховныя функціи*, т. е., такія, въ которыхъ непосредственно выражается *нормирующая воля государства*" [1]).

---

[1]) Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 14—15.

Признать вполнѣ правильнымъ это ученіе, однако, нельзя. Во-первыхъ, потому что оно съуживаетъ понятіе верховенства. Послѣднее, какъ мы замѣтили уже, вовсе *не исчерпывается изданіемъ нормирующихъ рѣшеній.* Ему свойственны и еще нѣкоторыя цѣли, которыя нельзя упускать изъ виду. Засимъ, потому что не всѣ нормирующія рѣшенія, исходятъ отъ Верховной Власти. Дѣйствія подчиненныхъ властей состоятъ также нерѣдко въ изданіи нормирующихъ рѣшеній, такъ называемыхъ, правительственныхъ распоряженій. Поэтому для опредѣленія сферы проявленія Верховной Власти слѣдуетъ характеризовать, какія именно нормирующія рѣшенія принимаются Верховною Властью. Наконецъ, потому что народное представительство далеко не всюду имѣетъ характеръ верховнаго органа. Начать, хотя бы, съ того, что *права верховенства не принадлежатъ русскимъ законодательнымъ установленіямъ.* Но, въ общемъ, проф. Алексѣевъ правильно указываетъ область государственныхъ отношеній, въ которой надо искать проявленій верховенства. На нѣкоторыхъ изъ видовъ главныхъ рѣшеній слѣдуетъ здѣсь остановиться особо, другія, какъ общіе законы, Высочайшіе указы и учредительныя велѣнія, изучены выше.

Къ праву главныхъ рѣшеній принадлежитъ *право крайнихъ рѣшеній*, т. е., рѣшеній въ минуту особой опасности, которой подвергается государство. Объ этомъ правѣ не разъ толковали въ 3 Государственной Думѣ, какъ о правѣ Государя Императора. Съ большимъ подъемомъ духа говорилъ объ этомъ покойный Ѳ. Н. Плевако:

„Бываютъ минуты въ жизни и исторіи, когда государства, подобно отдѣльному человѣку, стоятъ передъ вопросомъ гибели и *не имѣютъ въ условіяхъ нормальной жизни средствъ спасенія*; тогда, конечно, только упрямый профессоръ и горящій нетерпѣніемъ юноша будутъ говорить: vivat justitia, pereat mundus (да сохранится правосудіе и уничтожится страна); но здравый государственный умъ, умъ великаго народа, который сумѣлъ изъ ничтожнаго племени сдѣлаться властителемъ міра, отвѣтитъ на это другое: salus reipublicae suprema lex esto. Когда государство въ опасности, *спасеніе государства есть верховный законъ.* Никто

тогда не осудитъ васъ, вамъ скажутъ то, что нѣкогда сказалъ герой одного извѣстнаго романа писателя Виктора Гюго, онъ сказалъ: „да, я разорвалъ завѣту алтаря, но я перевязалъ раны страдающаго отечества". Въ такія минуты правители не подлежатъ суду человѣческому; судъ исторіи и судъ Божій—вотъ трибуналы, передъ которыми они отвѣчаютъ въ своихъ дѣлахъ" [1]).

Съ глубокимъ проникновеніемъ въ природу Верховной Власти развивалъ подобную-же мысль П. А. Столыпинъ: „Не мнѣ, конечно", говоритъ онъ, „защищать право Государя *спасать въ минуту опасности* ввѣренную Ему Богомъ державу" [2]). Краснорѣчивыя строки находимъ мы по этому вопросу и въ русской спеціальной литературѣ. Право крайнихъ рѣшеній уподобляютъ праву національной диктатуры. Такую мысль высказывалъ, напр., г. Карлетти:

„Не легко вообразить себѣ, какую силу содѣйствія и импульса можетъ оказать подобный образъ правленія *въ самыя великія минуты народной жизни.* Это—воля одного лица, привыкшаго приказывать и повелѣвать, которымъ руководитъ единственно чувство религіознаго и патріотическаго долга, внушенное ему съ рожденія. Это—*диктаторство* безъ опасенія впасть въ тиранію демагога, безъ страха лишиться присвоенной ему власти, которой никто не въ состояніи отнять у него, безъ боязни и ненависти къ возможному сопернику. Нѣкоторыя чувства можно не понять, но хорошо пойметъ всякій, что разъ громадная толпа народа двинется при кликахъ: „За Бога и за Царя!", то это будетъ торжественной минутой для всей Европы" [3]).

Нѣсколько разъ касался этого вопроса и проф. В. Д. Катковъ: „*Въ трудныя минуты* народной жизни, когда существованію государства грозилъ напоръ внѣшнихъ враговъ, или когда внутреннія смуты готовы были разрушить

---

[1]) Плевако. Засѣданіе Государственной Думы 20 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 462.

[2]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Госуд. Думы 16 XI 1907. Отчетъ, стр. 349.

[3]) См. Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 103.

работу предыдущихъ поколѣній, Россія находила себѣ спасеніе въ *сильной монархической власти*" [1]).

При этомъ онъ съ полнымъ основаніемъ отмѣчалъ, что право крайнихъ рѣшеній присуще верховной власти и въ другихъ государствахъ и называлъ его абсолютизмомъ власти: „Абсолютизмъ, какъ свобода власти въ своихъ рѣшеніяхъ, въ скрытомъ видѣ *присущъ всякой верховной власти*. Это послѣдняя мѣра въ рукахъ каждаго главы государства: монарха или президента. Онъ спитъ при обычномъ теченіи дѣлъ, онъ просыпается въ нѣкоторой мѣрѣ при необычныхъ условіяхъ, какъ, напр., во время роспуска парламента или внезапныхъ международныхъ осложненій. Онъ *просыпается въ полной мѣрѣ при исключительныхъ условіяхъ жизни страны*" [2]). „Исторія свидѣтельствуетъ намъ, что и англійскіе короли, и американскіе или французскіе президенты въ *важныхъ случаяхъ* функціонируютъ, *какъ автократы*. Въ менѣе-же важныхъ случаяхъ и самый явный автократъ проявляетъ нисколько не больше власти, чѣмъ республиканскій президентъ: онъ, по-просту, не вмѣшивается въ нихъ, предоставляя людямъ устраиваться самимъ такъ, какъ имъ кажется лучше" [3]).

Различіе между разными формами правленія онъ видѣлъ только въ одномъ: „Въ то время, какъ однѣ страны поставлены въ болѣе благопріятныя условія международной и внутренней жизни, другія живутъ *среди постоянныхъ опасностей* то отъ внѣшнихъ враговъ, то отъ „гражданскихъ добродѣтелей" среди собственныхъ своихъ номинальныхъ подданныхъ" [4]). „Въ то время какъ въ однѣхъ странахъ автократія есть *начало спящее*, въ другихъ—*начало постоянно бодрствующее*. Но, и тамъ, гдѣ оно спитъ, оно живетъ; и не видятъ его только толпа да кабинетные доктринеры. Когда наступятъ соотвѣтствующія обстоятельства, оно проснется

---

[1]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 24.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 16.

[3]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 10—11.

[4]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 11.

осязательно и для толпы. Мало того, самодержавіе, какъ полновластіе, есть завѣтная мечта въ груди всякой борящейся за власть политической партіи, что бы ни было написано на ея знамени" [1]).

Вообще, уподобленіе власти Монарха, при извѣстныхъ условіяхъ, власти диктатора постоянно встрѣчается въ русской наукѣ. Приведу еще мѣсто изъ послѣдняго труда проф. Котляревскаго: „Окончательное освобожденіе власти отъ патримоніальнаго оттѣнка, признаніе въ ней соціальной функціи, осуществленіе коей связано съ отвѣтственностью, можетъ идти рядомъ съ полнымъ признаніемъ запроса на власть весьма сильную и энергичную, принимающую временами характеръ подлинной *національной диктатуры*, какъ это показываетъ новѣйшая исторія передовыхъ западныхъ демократій" [2]).

Далѣе, Государю Императору принадлежитъ и право *чрезвычайныхъ надправныхъ рѣшеній*, т. е., рѣшеній въ тѣхъ случаяхъ, когда обычный порядокъ, установленный для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, оказывается недостигающимъ цѣли. Сюда относятся отдѣльные случаи опредѣленно предусмотрѣнныхъ чрезвычайныхъ указовъ, а также и въ особенности Высочайшіе указы въ порядкѣ манифеста 3 іюня 1907 г. [3]). Въ этихъ случаяхъ Императорская Власть становится выше права, точнѣе выше обычно дѣйствующаго порядка изданія права. Здѣсь интересно привести слѣдующія слова г. Шарапова:

„Давая законы, Государь, очевидно, самъ стоитъ выше закона, какъ его источникъ, Но всѣ остальные Его подданные, безъ малѣйшаго исключенія, находятся подъ дѣйствіями закона, распространяющагося на всю территорію Россіи. Всѣ права и прерогативы царскія относятся единственно къ лицу Царя. Никто кромѣ Него, и ни на одну минуту не можетъ стать внѣ дѣйствія закона или выше его.

---

[1]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 12.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 194.

[3]) См. выше, глава XVIII. „Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе указы", стр. 388 и сл.

Мысль народа, установившаго самодержавную форму Царской Власти, такимъ образомъ, вполнѣ ясна, Все управленіе должно идти на точномъ основаніи закона. Гдѣ законъ безсиленъ, или несовершененъ, поднимается въ лицѣ Царя вся живая Россія и даетъ *сверхъзаконное рѣшеніе* по внушенію Его свободной воли и чистой совѣсти, просвѣщаемой Церковью. Въ эти моменты совершается проявленіе Царскаго самодержавія, и чѣмъ свободнѣе Царская воля, чѣмъ просвѣщеннѣе совѣсть и сознаніе, *тѣмъ вѣрнѣе Его судъ*, тѣмъ благодѣтельнѣе законъ, тѣмъ мудрѣе распоряженіе“ [1]).

Далѣе, Государю Императору принадлежитъ право *послѣднихъ рѣшеній* въ дѣлахъ государства. Право принимать извѣстныя рѣшенія по тѣмъ или другимъ государственнымъ дѣламъ принадлежитъ большинству и подчиненныхъ органовъ государства, но въ случаѣ, если дѣятельность ихъ соприкасается съ областью правообразованія въ порядкѣ верховнаго управленія или законодательства, рѣшенія ихъ не имѣютъ окончательнаго значенія. Окончательное рѣшеніе предоставляется Верховной Власти. Причемъ, отношеніе ихъ къ Монарху въ разныхъ случаяхъ опредѣляется по разному. Такъ, иногда рѣшенія ихъ имѣютъ лишь совѣщательный характеръ, какъ напр., рѣшенія всѣхъ законосовѣщательныхъ учрежденій при Государѣ Императорѣ. Въ этихъ случаяхъ Государю Императору принадлежитъ право или утвердить рѣшеніе органа, или принять какое-либо другое, предложенное въ его средѣ, или, наконецъ, замѣнить его своимъ собственнымъ. Но иногда установленіямъ предоставляется право участія въ окончательномъ рѣшеніи вопросовъ. Въ этихъ случаяхъ Государь Императоръ удерживаетъ за собой право санкціонировать или не санкціонировать рѣшенія установленія, что мы видимъ относительно рѣшеній законодательныхъ палатъ.

„Въ этомъ смыслѣ“, говоритъ г. Котляревскій, „логически большими преимуществами обладаетъ ученіе Гегеля о княжеской власти (fürstliche Gewalt)—власти, подобной древ-

[1]) Шараповъ, Самодержавіе..., стр. 13.

ней Пиѳіи, власти давать *послѣднее рѣшеніе*, ставить точку надъ і, — власти, принадлежащей той физической личности, которой завершается государственная организація"[1]). Причемъ, относительно законодательныхъ установленій, какъ было уже показано, приняты мѣры, чтобы за Государемъ Императоромъ оставалось дѣйствительно послѣднее слово, чтобы законодательныя установленія не имѣли юридической возможности, хотя бы въ чисто отрицательной формѣ, воздѣйствовать своими рѣшеніями на ходъ государственной и народной жизни помимо соизволенія Государя Императора. Объ этомъ мы говорили уже подробно[2]).

Проф. Котляревскій отмѣчаетъ характерную „заботливость устранить почву для внутренно-государственныхъ конфликтовъ и оставить *„послѣднее слово за Монархомъ"*. Нельзя было примѣнить это пониманіе съ прямолинейной послѣдовательностью, разъ, все-таки, законопроектъ не можетъ превратится въ законъ безъ согласія Думы и Совѣта; но можно было приблизить здѣсь положеніе Думы законодательной къ представительству совѣщательному. Это юридическое различіе остается вполнѣ опредѣленнымъ и установленнымъ, и тѣмъ не менѣе, какъ это мы постоянно видимъ и въ другихъ сферахъ публичнаго права, въ переходѣ отъ представительства совѣщательнаго къ представительству конституціонному обнаруживается цѣлый рядъ постепенностей и оттѣнковъ. Такъ объясняется и странная на первый взглядъ неизмѣнность редакціи многихъ статей Учрежденія Государственной Думы 6 августа 1905 г., перешедшихъ въ Учрежденіе 20 февраля 1906 г.; здѣсь не только историческая связь и желаніе воспользоваться готовой формой, но и сходство юридическихъ предпосылокъ"[3]).

Заключенія этого автора были бы еще болѣе опредѣленны, если бы онъ не упустилъ изъ виду значенія, рядомъ съ закономъ, Высочайшихъ указовъ правообразующаго значенія. Надо всегда помнить, что то, что не проходитъ въ формѣ зако-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 190.

[2]) См. выше, глава XVII. „Порядокъ изданія законовъ", стр. 328.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 156—157.

на, можетъ пройти въ формѣ указа, и не только по статьѣ 87, но и въ силу манифеста 3 іюня 1907 г., т. е., по статьямъ 4 и 10 Основныхъ Законовъ. Власть послѣднихъ рѣшеній въ дѣлахъ правообразованія *въ полной мѣрѣ* оставлена за Государемъ Императоромъ.

Но право послѣднихъ рѣшеній оставлено за Государемъ Императоромъ не только въ области правообразованія, но и въ области *суда и администраціи*. Относительно судебныхъ рѣшеній Ему предоставлено право утвержденія приговоровъ въ нѣкоторыхъ особо важныхъ случаяхъ и право помилованія. Что касается административныхъ рѣшеній подчиненныхъ мѣстъ, то каждое рѣшеніе можетъ быть Высочайшей Властью прямо отмѣнено и замѣнено другимъ. Въ цѣляхъ сдѣлать дѣйствительнымъ отправленіе этой функціи Императорской Власти установлены ежегодные всеподданѣйшіе отчеты министровъ и главноуправляющихъ, право постояннаго надзора и ревизій относительно дѣятельности подчиненныхъ властей и, наконецъ, право жалобъ на Высочайшее имя со стороны потерпѣвшихъ лицъ.

На этой сторонѣ дѣла подробно останавливается Л. А. Тихомировъ. Монархъ, говоритъ онъ, сохраняетъ „не только право, но и возможность, во всякое время лично принять на себя исполненіе каждой управительной функціи, законодательной, судебной или исполнительной, если бы это оказалось нужнымъ“ [1]). „*Право апелляціи къ Верховной Власти*, посему, не можетъ быть уничтожено, хотя и долженъ быть установленъ срокъ, послѣ котораго рѣшеніе суда, не опротестованное Верховною Властью, приводится въ исполненіе“ [2]). Замѣчанія эти сдѣланы, конечно, de lege ferenda.

Далѣе, Государю Императору принадлежитъ право не только главныхъ, крайнихъ, чрезвычайныхъ и послѣднихъ, но и высшихъ рѣшеній, или, какъ говоритъ языкъ законовъ и государственныхъ актовъ, *Высочайшихъ*, другими словами, такихъ волеизъявленій, которымъ должны подчиняться

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая государственность, IV, стр. 164.

[2]) Тихомировъ, Монархическая государственность, IV, стр. 217.

всѣ подданые и власти. Если тѣ и другіе взаимно находятся въ извѣстныхъ отношеніяхъ власти и подчиненія, то Государь Императоръ возвышается надъ всѣмъ океаномъ народной и государственной жизни. Всѣ дѣятели государственной, общественной и частной жизни подвластны Ему, его подданные, и въ то-же время нѣтъ никого, кто бы стоялъ выше Его. Подданными Государя Императора являются и члены Царствующаго Дома, а въ томъ числѣ и Наслѣдникъ престола.

Въ Высочайшихъ указахъ создается право для всѣхъ государственныхъ установленій и лицъ, служащихъ въ нихъ; Высочайшія повелѣнія даютъ имъ директивы въ текущей дѣятельности. Государю Императору принадлежитъ *служебное верховенство* по отношенію ко всѣмъ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ. Въ этомъ отношеніи ни органы самоуправленія, ни суда, ни административныя установленія не изъяты отъ власти Государя Императора, хотя это не означаетъ, конечно, того, что во всѣхъ отношеніяхъ Верховная Власть проявляется въ одной и той-же формѣ и съ однимъ и тѣмъ-же матеріальнымъ, такъ сказать, содержаніемъ Ея рѣшеній. Цитирую по данному вопросу мнѣніе такого глубокаго знатока русскаго государственнаго строя, какъ М. Н. Катковъ:

Русское самодержавіе, говоритъ онъ, „выражаетъ собою единую власть, ни отъ какихъ партій и отдѣльныхъ интересовъ не зависящую, надо всѣмъ возвышенную, чистую ото всякаго эгоизма, равную цѣлому. Не противъ, но на защиту свободы обнаженъ ея мечъ. Она не можетъ и не должна терпѣть никакой неподчиненной Ей или не отъ Нея исходящей власти въ странѣ, *никакого государства въ государствѣ*“ [1]).

Не всѣ, однако, держатся этой точки зрѣнія. Интересное отклоненіе представляетъ ученіе г. Лазаревскаго. Онъ говоритъ, именно, относительно администраціи: „Государственное управленіе, нерѣдко даже и само государство, представляютъ себѣ *въ видѣ пирамиды учрежденій, постепенно другъ другу* подчиненныхъ и заканчивающихся *въ осо-*

---

[1]) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 14.

ба монарха, которому все подчинено, и который самъ не подчиненъ никому. Это представленіе, очень живое и по сей часъ... не отвѣчаетъ существу современнаго государства. Монархъ подчиненъ закону, а въ системѣ государственныхъ учрежденій существуютъ учрежденія, монарху не подчиненныя: парламенты (исполняющіе также извѣстныя административныя функціи), органы самоуправленія, органы административной юстиціи. Теперь административная іерархія не обнимаетъ всѣхъ государственныхъ учрежденій, но во всякомъ случаѣ и до сихъ поръ большинство административныхъ учрежденій расположено въ видѣ извѣстной лѣстницы, въ которой каждая низшая ступень подчинена высшей и которая заканчивается въ монархѣ" [1]). „По содержанію своему права монарха, какъ лица, объединяющаго въ своихъ рукахъ всю правительственную власть во всемъ ея объемѣ, обыкновенно понимаются въ томъ смыслѣ, что монархъ является *іерархическимъ главою всей администраціи*" [2]).

Отрицаетъ г. Лазаревскій верховенство Монарха, и что касается законодательной и судебной власти. Ученіе это *не признаетъ монархическаго принципа*, какъ основы русскаго государственнаго строя и низводитъ Монарха до положенія одного изъ многихъ органовъ государства. Мы не разъ уже критиковали соотвѣтствующія воззрѣнія этого ученаго [3]). Они представляютъ, несомнѣнно, чрезвычайно выдержанное ученіе, слабость послѣдняго состоитъ, однако, въ томъ, что оно совершенно искажаетъ самыя основанія русскаго государственнаго строя. Это-же лишаетъ его, конечно, всякаго значенія.

Далѣе, Государю Императору принадлежитъ право всеобщихъ рѣшеній, причемъ въ двухъ отношеніяхъ. Власть Его распространяется: 1) на все государство и 2) на всѣ возможныя проявленія государственной власти. Ему принадлежитъ и власть законодательная, и административная, и судебная; „*Верховная власть* находится среди этихъ спеціализированныхъ властей, какъ *единственная универсальная*, сохра-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., II, в. 1, стр. 1.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 161.

[3]) См. выше, глава VI. „Власть административная", стр. 92 сл.

няющая въ себѣ всѣ функціи (законодательную, судебную, исполнительную") [1]). Въ области верховнаго управленія Онъ дѣйствуетъ непосредственно и нераздѣльно, въ законодательствѣ раздѣльно съ законодательными установленіями, въ управленіи подчиненномъ (судебномъ и административномъ) черезъ посредство подчиненныхъ органовъ, отправляющихъ извѣстныя функціи отъ Его имени.

Одно изъ основныхъ правомочій Монарха, конечно, *правообразованіе*, но ограничить власть Монарха лишь участіемъ Его въ правообразованіи значило бы совершенно исказить принадлежащія Ему верховныя функціи. Такъ, никакъ нельзя, положимъ, согласиться со слѣдующимъ ученіемъ проф. Паліенко:

„Власть конституціоннаго монарха ограничена властью другихъ органовъ. Въ силу особаго привиллегированнаго положенія монарха, какъ высшаго органа государства, и въ силу того, что въ монархѣ сходятся всѣ нити государственнаго управленія и законодательства, по нормальному порядку *никакое измѣненіе въ общемъ правовомъ строѣ государства не можетъ произойти безъ согласія монарха*. Въ этомъ собственно и заключается *правильно понятый монархическій принципъ*. Монархъ, особенно въ монархіяхъ съ октроированной конституціей, является высшимъ органомъ государства въ сравненіи съ другими органами; но отсюда нельзя еще заключать, что конституціонный монархъ даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ конституціи были октроированы самимъ монархомъ, является исключительнымъ носителемъ верховной власти, и, смѣшивая монарха или какой-либо другой органъ, напримѣръ, парламентъ или народъ, съ государствомъ, приписывать суверенитетъ не государству, какъ юридической личности, а одному изъ его органовъ" [2]).

„Правильно понятый монархическій принципъ" представляетъ собой нѣчто несравненно болѣе значительное, по крайней мѣрѣ, поскольку дѣло идетъ о русскомъ государственномъ строѣ. Государь Императоръ не только

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 214.

[2]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 329.

даетъ согласіе на измѣненія въ общемъ правовомъ строѣ государства, но и самъ производитъ таковыя. Кромѣ правообразованія, Его верховенство проявляется и въ области мѣропріятій, правомъ не урегулированнымъ, и въ области администраціи и суда. Монархическій принципъ представляетъ собою дѣйствительно принципъ, *основное начало всего государственнаго строя*, признающаго верховенство лишь за Монархомъ.

Наконецъ, Государю Императору принадлежитъ власть безотвѣтственныхъ рѣшеній, или власть безотвѣтственная. Профессоръ Коркуновъ находилъ даже, что: „обозначеніе власти Монарха верховною показываетъ, что Ему принадлежитъ *высшая безотвѣтственная власть* въ государствѣ, какъ это имѣется въ каждой монархіи". Другими словами, онъ отождествлялъ верховенство и безотвѣтственность. Во всякомъ случаѣ, безотвѣтственность рѣшеній Монарха считается однимъ изъ безспорныхъ началъ русскаго государственнаго строя. Она отмѣчается многими и совершенно однообразно:

Гр. Сперанскій: „Ни въ какомъ случаѣ Самодержецъ *не подлежитъ суду человѣческому*, но во всѣхъ случаяхъ Онъ подлежитъ, однакоже, суду совѣсти и суду Божію"[1]).

Н. И. Черняевъ: „Верховная власть потому и называется верховною, что она стоитъ выше всѣхъ другихъ государственныхъ властей и *не знаетъ надъ собою никакого юридическаго контроля*, безъ нея-же не можетъ быть ни государства, ни государственнаго порядка, ни движенія впередъ. А между тѣмъ не трудно замѣтить, что тѣ возраженія, которыя дѣлаются противъ Русскаго Самодержавія, въ значительной степени относятся къ верховной власти вообще, которая составляетъ явленіе неизбѣжное и повсемѣстное во всемъ сколько нибудь цивилизованномъ мірѣ" [2]).

В. Д. Катковъ: „Нѣтъ въ мірѣ власти, кромѣ Престола Божія, которая могла бы привлечь верховную власть русскаго Императора къ отчету и *отвѣтственности* за Его дѣянія по управленію страной". Верховная Власть „можетъ *измѣнять* законы, пріостанавливать и издавать новые,

---

[1]) Сперанскій, Руководство..., стр. 56.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи..., стр. 20.

но *не можетъ нарушать ихъ*, не можетъ дѣлать правонарушеній, ибо *правонарушеніе* есть актъ, не одобряемый ни моралью, ни законами, и актъ не согласный съ представленіемъ о нравственномъ и легальномъ величіи Власти, такъ какъ предполагаетъ наличность другой высшей легальной силы, служащей источникомъ права, и ограничивающей признанную законами Верховную Власть" [1]).

Н. И. Лазаревскій: „Монархъ никому *не обязанъ отчетомъ* въ своихъ дѣйствіяхъ и является лицомъ безотвѣтственнымъ" [2]). Но, признавъ безотвѣтственность Верховной Власти, г. Лазаревскій отказывается усмотрѣть связь между этимъ Ея свойствомъ и верховенствомъ. Разсужденіе его состоитъ въ слѣдующемъ:

„Въ эпоху самодержавія это свойство монархической власти вытекало изъ самого ея существа, изъ того, что въ государствѣ не было никакой самостоятельной, независимой отъ нея власти, передъ которой Государь могъ бы отвѣчать. Кромѣ того, эта безотвѣтственность вытекала и изъ того, что *воля самодержавнаго* Государя *есть законъ*" [3]). Это, такимъ образомъ, тотъ пунктъ, отъ котораго исходятъ всѣ авторы, но г. Лазаревскій отказывается примѣнить его къ конституціонному, т. е., по его мнѣнію, къ дѣйствующему русскому строю. Въ послѣднемъ онъ усматриваетъ другое основаніе безотвѣтственности.

„Основаніе это усматривается единственно въ соображеніяхъ цѣлесообразности: *поддержаніе престижа* королевской власти и вызываемое этою цѣлью воспрещеніе возбуждать вопросъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ короля представляются существеннѣе преслѣдованія тѣхъ или другихъ неправильностей, которыя онъ могъ бы совершить. Кромѣ того, *организація* этой отвѣтственности представляла бы столь существенныя практическія *затрудненія*, по поводу этой отвѣтственности возбуждались бы столь острыя *политическія страсти*, что для спокойствія государства оказывается цѣлесообразнѣе вообще не возбуждать вопросъ объ этой отвѣт-

---

[1]) Катковъ, Русская Рѣчь. 1912. № 1870.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 142.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 142.

ственности. Наконецъ, надо имѣть въ виду, что по крайней мѣрѣ при введеніи конституціи, когда устанавливаются извѣстныя ограниченія власти монарха, онъ, по общему правилу, все еще представляетъ такую *политическую и общественную силу*, что даже еслибы онъ и былъ признанъ отвѣтственнымъ, практически осуществить эту отвѣтственность врядъ ли оказалось бы возможнымъ" [1]).

Прив.-д. Лазаревскій упускаетъ только изъ виду пояснить, почему всѣ эти возраженія возникаютъ именно относительно отвѣтственности одного Монарха? Чѣмъ объясняется, что поднятіе вопроса объ отвѣтственности Монарха способно вызвать такія политическія страсти, что передъ опасеніемъ ихъ отступаетъ назадъ столь священный интересъ, какъ интересъ правосудія? Почему практически осуществить отвѣтственность Монарха представляетъ подобныя затрудненія и пр.? Отвѣтъ можно найти только въ *особой юридической природѣ* Верховной Власти.

Въ другомъ мѣстѣ своихъ лекцій онъ возводитъ, положимъ, безотвѣтственность также къ неприкосновенности Монарха; именно, онъ говоритъ: понятіе „неприкосновенности" заключаетъ въ себѣ и понятіе „*безотвѣтственности*" [2]). Но и это ничего, въ концѣ концѣ концовъ, не поясняетъ. „Подъ неприкосновенностью Монарха разумѣютъ усиленную уголовную санкцію, связанную со всѣми преступленіями, направленными противъ особы Монарха, а также его *неотвѣтственность*. Эта усиленная санкція существуетъ во всѣхъ государствахъ. О неприкосновенности монарха коротко упоминается почти во всѣхъ конституціяхъ, но содержаніе этого понятія раскрывается въ уголовномъ законодательствѣ страны" [3]). Изъ всего этого можно только сдѣлать выводъ, что неотвѣтственность Монарха охраняется угрозой уголовной репрессіи [4]) и только. Объясненіе-же основы безот-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 142.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 144.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 142.

[4]) Уголовное Уложеніе. Проектъ редакціонной коммиссіи и объясненія къ нему. Т. II. Спб. 1897. Стр. 34—35. Къ мятежу (ст. 60) должны быть отнесены: 1) посягательство на перемѣну образа правленія,

вѣтственности лежитъ совсѣмъ въ другомъ мѣстѣ, именно въ верховенствѣ Монарха, ставящемъ его выше права, а значитъ и выше суда.

Не отвергаетъ безотвѣтственности Монарха и такой яркій выразитель конституціоннаго ученія, какъ проф. Алексѣевъ, но онъ считаетъ, что въ правовомъ государствѣ должно существовать министерство, отвѣтственное за дѣйствія Монарха и обязательно участвующее въ Его актахъ: „Какъ ни одинъ законъ и ни одна, вообще, резолюція парламента не можетъ состояться безъ участія выборной палаты народныхъ представителей, такъ и ни одинъ актъ правительства, какія бы учрежденія въ немъ ни участвовали, не можетъ получить силу *безъ согласія на него отвѣтственнаго органа правительства*" [1]). Выводъ можетъ быть, конечно, одинъ. Если таковъ дѣйствительно признакъ правоваго государства, а въ этомъ можно сильно сомнѣваться,—то, конечно, наше государство къ этому типу не относится, такъ какъ наше право отвѣтственнаго передъ парламентомъ министерства не знаетъ. Таковы основныя свойства волеизъявленій Верховной Власти, какъ таковой.

Совокупность этихъ свойствъ и установляетъ понятіе Власти Верховной. Мы видимъ, что всѣ они *принадлежатъ только власти* Государя Императора, не принадлежатъ ни въ ихъ совокупности, ни въ отдѣльности ни одной подчиненной власти. Власть Монарха по существу иная, чѣмъ власть подчиненныхъ органовъ государственной жизни; здѣсь нельзя говорить лишь о сравнительно высшемъ положеніи Его. Полное искаженіе юридическихъ отношеній усматривается, поэтому, въ слѣдующихъ словахъ проф. Паліенко:

„Вслѣдствіе весьма долгаго *отождествленія государства съ однимъ изъ его элементовъ*, съ монархомъ или съ народомъ, образовались такія понятія, какъ монархическій, народный, національный суверенитетъ, и даже суверенитетъ то-

---

2) посягательство на перемѣну порядка наслѣдія престола, 3) посягательство на воспрепятствованіе *осуществленію отдѣльныхъ правъ Власти Верховной.*

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 116—117.

го или другаго государственнаго учрежденія, напримѣръ, парламента (Блэкстонъ). Такими понятіями выражается не опредѣленный характеръ государственной власти, въ силу котораго государство является высшимъ и независимымъ союзомъ властвованія, но или неограниченная власть одного какого нибудь отдѣльнаго органа государства, или же *сравнительно высшее, по сравненію со всѣми другими органами, лицами или учрежденіями въ государствѣ, юридическое положеніе* извѣстнаго органа власти, напримѣръ, монарха въ монархіи или народа въ республикѣ“ [1]). Дѣло здѣсь вовсе не въ сравнительно высшемъ юридическомъ положеніи Монарха, а въ совершенно особомъ, существѣ Императорской власти. Въ чемъ-же послѣднее состоитъ?

Есть ли что нибудь общее между всѣми перечисленными различными проявленіями верховенства? Общая имъ всѣмъ черта состоитъ въ томъ, что въ нихъ мы видимъ дѣятельность надправную и внѣ подзаконнаго порядка государственнаго управленія. Это-та свободная и творческая дѣятельность, о которой подробно говорилось выше [2]). Это, употребляя выраженіе Л. А. Тихомирова, дѣятельность по царской прерогативѣ [3]), или самодержавная власть, если слѣдовать словоупотребленію г. Захарова [4]). Только нельзя думать, что дѣйствіе по царской прерогативѣ составляетъ особый видъ полномочій Монарха, или что самодержавная власть, въ смыслѣ г. Захарова, есть особая, 4 стихія государственной власти, принадлежащей Государю Императору. Вся верховная власть послѣдняго отличается тѣми чертами, которыми характеризуетъ г. Захаровъ власть самодержавную и вся она развивается во имя торжества высшей правды, какъ царская прерогатива г. Тихомирова. Въ этомъ именно смыслѣ Власть Государя Императора и называется верховною. Она составляетъ *верхъ надъ государствомъ*. Отсюда и ея названіе Поэтому-же ее называютъ, въ разныхъ ея проявленіяхъ,

[1]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 309.

[2]) См. выше, глава IV. „Управленіе верховное и подчиненное“, стр. 40.

[3]) См. выше, глава III. „Стихіи государственной власти“, стр. 37.

[4]) См. выше, глава III. „Стихіи государственной власти“, стр. 37.

властью, стоящей внѣ и выше закона, сверхъюридической или надправной, свободной, неограниченной. самостоятельной, независимой и дискреціонной, въ отличіе отъ власти подчиненной, которая является подзаконной, исполнительной, несамостоятельной, ограниченной, дѣйствующей на основаніи закона, во исполненіе закона, согласно закону и въ предѣлахъ закона.

Интересно отмѣтить, что именно такое толкованіе иногда даютъ и приверженцы конституціоннаго толкованія, но только власти неограниченнаго монарха: „Законная воля монарха неограниченнаго являлась безусловно рѣшающей. Содержаніе закона въ конечномъ счетѣ опредѣлялось свободнымъ усмотрѣніемъ монарха. Въ этомъ смыслѣ неограниченный монархъ стоитъ выше закона,— *надъ закономъ*" [1]). Мы увидимъ въ дальнѣйшемъ, что монархъ, обладающій верховенствомъ, является всегда и монархомъ неограниченнымъ. Объ этомъ будетъ рѣчь въ дальнѣйшемъ. Здѣсь-же для установленія существа верховенства слѣдуетъ сдѣлать еще одну оговорку.

Не вся государственная власть, принадлежащая Государю Императору, отличается указанными выше чертами. Государю Императору принадлежитъ вся государственная власть, какъ верховная, такъ и исполнительная. Тѣ черты, на которыхъ мы останавливались до сихъ поръ, относятся лишь къ верховной власти; онѣ *вовсе не характеризуютъ власти исполнительной*, если въ роли исполнительныхъ органовъ выступаютъ подчиненныя власти, дѣйствующія отъ имени Государя Императора. Въ тѣхъ-же случаяхъ, когда самъ Монархъ выступаетъ, какъ Верховная Исполнительная Власть, рѣшенія ея, оставаясь Высочайшими, всеобщими и безотвѣтственными, *не могутъ быть все-же относимы къ главнымъ*, съ ихъ подраздѣленіями такъ какъ вращаются въ границахъ дѣйствующаго права. Превосходно освѣщено отличіе власти верховной отъ подчиненной въ слѣдующихъ словахъ М. Н. Каткова:

„Въ понятіяхъ и чувствѣ народа верховная власть есть начало священное. Чѣмъ возвышеннѣе и священнѣе

[1]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 1.

это начало въ понятіяхъ и чувствѣ народа, тѣмъ несообразнѣе, фальшивѣе и чудовищнѣе то воззрѣніе, которое хочетъ видѣть въ *разныхъ административныхъ властяхъ какъ бы доли верховной власти*. Какъ бы ни было высоко поставлено административное лицо, какимъ бы полномочіемъ оно ни пользовалось, оно не можетъ претендовать ни на какое подобіе принципу верховной власти. Власть, въ которую администраторъ облеченъ, безконечно, *toto genere*, отлична отъ верховной власти. Администраторъ не можетъ считать себя самодержцемъ въ маломъ видѣ.

„Господство такого воззрѣнія есть существенное зло, и изъ него проистекало не мало печальныхъ недоразумѣній въ нашихъ общественныхъ понятіяхъ, не мало фальшивыхъ положеній въ нашемъ общественномъ быту. Опираясь на это воззрѣніе, административныя лица, бывало, готовы были провозгласить бунтовщикомъ всякаго, кто осмѣливался ссылаться на законъ. „Я вамъ дамъ законъ!“ восклицалъ, бывало, администраторъ: „моя воля для васъ законъ“. Моя воля! Что можетъ быть безумнѣе и нечестивѣе такого притязанія?

„Въ Россіи есть только одна воля, которая имѣетъ право сказать: „я законъ“. Передъ нею 70 милліоновъ преклоняются какъ одинъ человѣкъ. Она есть *источникъ всякаго права*, всякой власти и всякаго движенія въ государственной жизни. Она есть народная святыня, ею все держится и единится въ государственныхъ дѣлахъ. Народъ вѣритъ, что сердце Царево въ рукѣ Божіей. Оно заколеблется, колеблется и падаетъ все.

„Спрашивается, можетъ ли кто-нибудь въ государствѣ ставить также свою волю закономъ и ожидать, чтобы въ побужденіяхъ его сердца также чтилась воля Божія? А между тѣмъ, въ силу воззрѣнія, уподобляющаго въ какомъ бы то ни было смыслѣ административныя власти верховному надъ государствомъ началу, являлось бы въ разныхъ степеняхъ и размѣрахъ множество какъ бы верховныхъ властей, множество какъ бы *самодержавныхъ повелителей*. Можетъ ли выдержать какую-либо серіозную повѣрку это воззрѣніе, къ которому, однако, привыкла бюрократія и пріучила умы? Оно должно исчезнуть, какъ грубая ошибка; оно

должно исчезнуть передъ новымъ порядкомъ, который требуетъ совершенно иного воззрѣнія“ [1]).

Какъ всякое, вообще, право, такъ и право верховенства можетъ принадлежать, конечно, лишь или физическому лицу, или лицу юридическому. Въ нашемъ правѣ верховенство или *суверенитетъ принадлежитъ* Государю Императору. Статья 4, квалифицируя власть Государя Императора верховной, тѣмъ самымъ утверждаетъ, что Ему принадлежитъ государственный суверенитетъ. Какъ всякое право, верховенство есть, во-первыхъ,—воля, а, во-вторыхъ—сила. Власть есть воля, на основаніи права, распоряжающаяся силой. Такимъ образомъ во главѣ государства русскаго стоитъ воля физическаго лица. Сила, которой она распоряжается, есть сила русскаго государства, русская сила, русская мощь. Русское право принимаетъ всѣ возможныя мѣры для того, чтобы Верховная Власть была просвѣщена всѣми данными знанія, генія и опыта, которыми обладаетъ русскій народъ, чтобы она нашла себѣ организованную поддержку со стороны воль всѣхъ русскихъ гражданъ, была въ единеніи съ ними, а равно, чтобы она могла дѣйствительно опираться на всю русскую мощь, такъ какъ только при этихъ условіяхъ государство можетъ двигаться впередъ. Верховная Власть имѣетъ право надправныхъ рѣшеній при помощи русской силы. Верховенство Государя Императора, такъ или иначе, признается многими современными изслѣдователями.

Г. Захаровъ говоритъ: „*Носителемъ суверенныхъ правъ* у насъ будетъ, какъ и ранѣе, Государь Императоръ“ [2]). Здѣсь можно возразить только противъ выраженія „носитель“, которое можетъ дать поводъ утверждать, что Государь Императоръ является носителемъ чужаго, напр., государственнаго суверенитета, между тѣмъ этого въ мысли г. Захарова, несомнѣнно, нѣтъ. Зато въ его формулѣ удачно подчеркнуто, что никакихъ измѣненій, по сравненію съ прошлымъ, въ данномъ отношеніи не произошло.

---

[1]) Катковъ, Самодержавіе..., стр. 24—26.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 127.

Хотя и съ разными оговорками, къ идеѣ монархическаго суверенитета въ русскомъ правѣ примыкаетъ и проф. Паліенко: „Разсмотрѣніе тѣхъ основъ, на которыхъ покоится наше законодательство и управленіе по опредѣленію Основныхъ Государственныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г., ясно показываетъ, что основы эти—*основы дуалистическаго конституціоннаго государства, ограниченной конституціонной представительной монархіи* съ весьма ярко притомъ выраженнымъ преобладаніемъ Монарха и открытымъ признаніемъ *монархическаго суверенитета*, но суверенитетъ этотъ признанъ не въ смыслѣ абсолютной власти Монарха, а *относительнаго* верховенства Монарха среди другихъ органовъ власти“ [1]). Такимъ образомъ, хотя суверенитетъ Монарха толкуетъ и иначе, чѣмъ выше установлено, но, все-же, признается.

Относительно Основныхъ Законовъ проф. Котляревскій говоритъ: „Власть понимается, какъ нѣчто, принадлежащее Монарху, который воплощаетъ въ себѣ личность государства, и эта власть есть нѣчто гораздо большее, чѣмъ компетенція, хотя бы и весьма обширная: *она приближается къ субъективному праву.* Такимъ образомъ, передъ нами какъ бы подобіе конструкціи Зейделя: Монархъ есть субъектъ государственной власти. И если въ нашемъ законодательствѣ она не проведена и не могла быть проведена послѣдовательно, то именно въ силу ея непримиримаго противорѣчія со всякимъ государственнымъ строемъ, уже вышедшимъ изъ стадіи чистой патримоніальности. Правда, это послѣднее обстоятельство легко оставалось неяснымъ при старомъ государственномъ порядкѣ, гдѣ компетенція Монарха дѣйствительно могла казаться невведенной въ какія бы то ни было юридическія грани, но оно съ совершенной ясностью обнаруживается при наличности хотя бы и самыхъ элементарныхъ конституціонныхъ формъ“ [2]). Въ другомъ мѣстѣ онъ ту-же мысль развиваетъ еще слѣдующимъ образомъ:

„Безотвѣтственность Монарха не дополняется отвѣтственностью министровъ, вслѣдствіе чего *верховенство закона*

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 70.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 201.

надъ указомъ—основная черта правового государства, по ученію такихъ сторонниковъ монархическаго принципа, какъ Л. Штейнъ и Гнейстъ,—не получаетъ одной изъ важнѣйшихъ гарантій. Порядокъ, установленный Основными Законами и Учрежденіями Думы и Совѣта и создающій возможность *безотвѣтственности актовъ управленія*, такой связи, связи между властью и отвѣтственностью отчетливо не признаетъ, —и это объясняется представленіемъ *о верховенствѣ воли* Монарха, изъ которой вытекаетъ всякая власть—въ томъ числѣ и власть охранять и контролировать закономѣрность, возбуждать судебное преслѣдованіе противъ ея нарушителей.

„Въ области общаго суда у насъ признана, въ извѣстной мѣрѣ, самостоятельность судебныхъ учрежденій: власть имъ делегирована разъ навсегда. Въ области судебной отвѣтственности должностныхъ лицъ подобной делегаціи не произошло: въ силу административной гарантіи это преданіе прямо или косвенно (если дѣло не идетъ о высшихъ должностныхъ лицахъ) зависитъ отъ воли Монарха, требуетъ каждый разъ особаго волеизъявленія. Такой порядокъ сохранился, хотя извѣстная часть волеизъявленій Монарха стала связанной въ силу обязательнаго участія народнаго представительства. Слѣдовательно, Монархъ представляется и *здѣсь носителемъ государственной власти* — по мысли авторовъ Основныхъ Законовъ даже той, которая санкціонируетъ соблюденіе граней, раздѣляющихъ законодательство и управленіе. Въ этомъ смыслѣ, если прусская конституція, по словамъ Штокмара, при наличности 106-й ст., воспрещающей судамъ провѣрку по существу законности королевскихъ указовъ, зависитъ отъ воли короля то подобный характеръ lex imperfecta въ еще большей степени присущъ конституціоннымъ нормамъ, заключающимся въ нашихъ Основныхъ Законахъ, отрицающихъ въ принципѣ всякую министерскую отвѣтственность предъ народнымъ представительствомъ“ [1]). Такимъ образомъ и здѣсь признается верховенство Монарха.

О суверенитетѣ Государя Императора говорятъ и нѣкоторыя другія лица, высказывавшіяся въ послѣдніе годы относительно системы русской государственной власти. Такъ,

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 199—200.

членъ Государственнаго Совѣта С. С. Манухинъ въ одной изъ своихъ рѣчей въ нашей верхней палатѣ всесторонне оттѣнялъ верховенство Государя Императора. Онъ заявлялъ: „Россійскій Монархъ есть *Верховный Носитель функцій государственной власти, безъ изъятія.* Онъ не только *Верховный Вождь* арміи и флота, не только *Верховный Глава* исполнительной власти, не только Источникъ власти судебной, но и *Верховный Судья* въ дѣлахъ законодательныхъ, ибо никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Императорскаго Величества“ [1]).

О суверенитетѣ Императорской Власти краснорѣчиво говорилъ членъ Государственной Думы В. Н. Львовъ: „*Суверенитетъ власти*, единство, недѣлимость и *полнота власти* по нашимъ Основнымъ Законамъ покоятся въ одномъ источникѣ — въ Монархѣ, а представительнымъ учрежденіямъ предоставлено право осуществлять законодательную власть. Вотъ та система, которая находится въ нашихъ Основныхъ Законахъ. Этотъ *суверенитетъ власти*, по нашимъ Основнымъ Законамъ, именуется самодержавіемъ власти; этотъ русскій терминъ — самодержавіе, — который подъ собою разумѣетъ единство, недѣлимость и *полноту власти*, покоится въ лицѣ Монарха“ [2]).

Мысль о личномъ верховенствѣ Государя Императора вообще, составляла, и составляетъ основу государственныхъ убѣжденій многихъ русскихъ людей, одинаково и *дореформеннаго*, и пореформеннаго времени. Но наиболѣе опредѣленно и убѣжденно формулировалась она, конечно, въ спеціальной литературѣ до 1905—6 гг.

Уже у графа Сперанскаго мы читаемъ: „Имперія Россійская есть монархія, въ коей всѣ стихіи *державнаго права* соединяются въ особѣ Императора“ [3]). Эта формула повторялась засимъ, съ тѣми или другими видоизмѣненіями, у разныхъ лицъ. Такъ, проф. Сокольскій говорилъ: „Всѣ сти-

---

[1]) Манухинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1440.

[2]) Львовъ—2. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3111.

[3]) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 49.

хіи *державнаго права*, всѣ функціи *верховенства* сосредоточиваются въ рукахъ Государя Императора" [1]).

Проф. Градовскій развивалъ подобную-же мысль: „Во всякомъ государствѣ какое либо учрежденіе сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю полноту *верховной власти* [2]).

Проф. В. В. Ивановскій писалъ: „Русскому Императору принадлежитъ вся совокупность *верховной власти*, слѣдовательно, и всѣ права, какими вообще пользуется субъектъ этой власти" [3]). То-же самое, въ сущности, отмѣчали и представители другихъ сферъ русской народной жизни, отмѣчая личное начало, лежащее въ основѣ русскаго государственнаго строя.

По прекрасному выраженію И. С. Аксакова: „Не бездушному снаряду вручена народомъ власть, а... человѣку, съ живой человѣческой душой, съ русскимъ сердцемъ и съ христіанскою совѣстью" [4]). „Лучше видѣть власть,—безъ которой по немощи человѣческой, обойтись гражданскому обществу невозможно,—*надѣленною человѣческой душой и сердцемъ*, облеченною въ святѣйшее званіе „человѣка", нежели обратить ее въ какой-нибудь бездушный механическій снарядъ, называемый парламентскимъ большинствомъ, и затѣмъ это большинство (представляющее меньшинство относительно всего населенія), опредѣляемое по необходимости количественно, а не качественно, составляющееся случайно—признать единственнымъ правильнымъ выразителемъ общественнаго мнѣнія, на которое уже нѣтъ аппеляціи, дальше котораго идти уже некуда, которое приходится принять уже, какъ свое мнѣніе" [5]).

Это-же убѣжденіе, хотя и другимъ языкомъ, выражалъ московскій митрополитъ Филаретъ: „Царь, по истинному о немъ понятію, есть Глава и Душа царства. Законъ, мертвый въ книгахъ, *оживаетъ въ дѣяніяхъ*, а верховный государ-

---

[1]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 65.

[2]) Градовскій, Начала..., I, стр. 144.

[3]) Ивановскій, Русское Государственное Право, I, стр. 85.

[4]) Аксаковъ, Рѣчь въ Петербургскомъ Славянскомъ Благотворительномъ Обществѣ въ 1881 г. Сочиненія, т. V, стр. 31.

[5]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 13.

ственный дѣятель и возбудитель и одушевитель подчиненныхъ дѣятелей есть Царь". Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, многіе изъ теоретиковъ русскаго государственнаго права или прямо отрицаютъ верховенство Государя Императора, или толкуютъ его, какъ суверенитетъ государства, возложенный лишь на Монарха. Съ воззрѣніями этого рода слѣдуетъ ознакомиться особо для выясненія ихъ дѣйствительной цѣнности.

Источникъ этихъ недоумѣній все въ томъ-же, въ недостаточно удачной формулировкѣ порядка новаго законодательствованія въ Основныхъ Законахъ 23 апрѣля 1906 г. „Тяжелый вредъ, производимый *неудачной формулировкой въ законахъ 1906 года способовъ законодательной работы*, главнѣйше состоитъ въ томъ, что какъ въ гражданахъ, такъ и въ самихъ правительственныхъ установленіяхъ *исчезаетъ ясное сознаніе правъ Верховной Власти*, а это равносильно недоумѣнію относительно того, какое учрежденіе является носителемъ верховной власти" [1]).

Прежде, однако, чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію отрицаній монархическаго суверенитета, какъ основы русскаго государственнаго строя, слѣдуетъ установить еще нѣкоторыя положенія. Государю Императору принадлежатъ *разные комплексы власти.* Такъ, Ему принадлежитъ семейная власть, какъ и супругу и отцу, Ему принадлежитъ власть собственника, какъ владѣльцу крупныхъ недвижимыхъ имуществъ, и т. д. Но верховной самодержавной властью является, какъ явствуетъ изъ вышеизложеннаго, лишь принадлежащая Государю Императору *власть по отношенію къ Государству Русскому.*

Изъ сказаннаго не надо дѣлать заключенія, что государственная власть Государя Императора, власть Его, какъ суверена государства, не отличима отъ другихъ проявленій Его правъ. Нѣчто подобное было бы возможно лишь въ деспотіи. Въ правовомъ-же государствѣ, какимъ является Россія, право точно указываетъ формы, въ которыхъ проявляется власть Государя Императора, какъ суверена государства, и тѣмъ отграничиваетъ проявленія Его верховной

---

1) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 5.

самодержавной власти отъ другихъ проявленій Его личности. Первая половина этого труда посвящена была именно разсмотрѣнію формъ проявленія верховной самодержавной власти. Основныя формы эти—законъ и указъ.

Формы, въ которыхъ проявляется верховная власть Государя Императора, ничего общаго съ тѣми формами, въ которыхъ проявляется частноправовая власть собственника и т. п., не имѣютъ. По существу-же своему Императорская власть разсматривается въ нашихъ законахъ, какъ публичная дѣятельность, какъ великое служеніе на пользу родины. Поэтому, разсматривать государственную власть, какъ частную собственность Государя Императора, ни по существу, ни съ формальной стороны—нельзя. Мнѣніе проф. Энгельмана, что вся государственная власть принадлежитъ Государю Императору *на правахъ собственности*, als Eigenthum [1]), совершенно не можетъ быть ничѣмъ обосновано, да проф. Энгельманъ и не пытался ничѣмъ доказать его.

Въ виду этихъ же соображеній, признаніе монархическаго суверенитета вовсе не означаетъ признаніе патримоніальнаго характера за Императорской Властью. По мнѣнію проф. Паліенко, „идея монархическаго суверенитета, понимаемая въ томъ смыслѣ, что монархъ, какъ индивидъ, обладаетъ *личнымъ собственнымъ правомъ властвованія*, а не въ силу правового порядка, ex jure publico, представляетъ собой отголосокъ прежнихъ патримоніальныхъ воззрѣній и отношеній и тѣхъ-же естественно-правовыхъ теорій государства, въ которыхъ оно отождествлялось совершенно съ личностью представляющаго его правителя. Обыкновенный выводъ изъ этихъ теорій тотъ, что монархъ отдѣляется отъ государства и возвышается надъ нимъ, какъ надъ объектомъ своего властвованія. Такимъ-же отголоскомъ историческихъ традицій и ученій патримоніальнаго и абсолютнаго государства является ученіе о конституціонномъ монархѣ, какъ носителѣ всей государственной власти, всѣхъ функцій этой власти“ [2]). Также по мнѣнію проф. Котляревскаго, признаніе

---

[1]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 13.

[2]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 343,

Монарха субъектомъ государственной власти означало бы возвращеніе къ стадіи чистой патримоніальности [1]).

Съ мнѣніями указанныхъ спеціалистовъ можно было бы согласиться лишь въ томъ случаѣ, если бы признаніе суверенитета за Монархомъ означало бы непремѣнно признаніе въ немъ *домовладыки, на основаніи нормъ частнаго права* ведущаго свое государственное хозяйство въ своихъ личныхъ интересахъ. Наше дѣйствующее право показываетъ, однако, нѣчто совершенно иное. Государство Русское управляется на основаніи началъ не частнаго, но публичнаго права. Формы государственнаго строя ничего общаго съ гражданско-правовымъ хозяйствомъ не имѣютъ. Государство управляется во имя общаго блага, управленіе вдохновляется не личнымъ или эгоистическимъ интересомъ Верховной Власти, но интересами общими. При этихъ условіяхъ признаніе субъектомъ государственнаго верховенства и вообще государственной власти Государя Императора вовсе не означаетъ возвращеніе къ чистой патримоніальности. Публично-правовая природа суверенитета Государя Императора сомнѣнію не подлежитъ. Мы окончательно убѣдимся въ этомъ, разсмотрѣвъ основныя проявленія верховной Императорской власти.

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 201.

ГЛАВА XXIII.

Верховный Судія, Глава и „Царь Царству Всероссійскому".

Содержаніе.—Верховный Судія.—Судья подданныхъ.—Судья органовъ власти.—Судья соціальныхъ силъ.- Судья народовъ.—Глава государства. — Организующая сила. — Двигающая сила. — Творческая сила. — Реформы. — Повелитель (Князь, Царь, Императоръ).—Полнота власти Государя Императора.—Верховное управленіе.—Государь Императоръ, какъ высшій органъ власти.—Управленіе подчиненное

Верховенство Всероссійскаго Императора проявляется *въ трехъ основныхъ направленіяхъ.* Онъ, во первыхъ. Верховный Судія въ судьбахъ Народа и Государства Русскаго, во вторыхъ, Верховный Глава Имперіи и, въ третьихъ, Верховный Повелитель Россіи. Всѣ эти выраженія свойственны языку нашихъ государственныхъ и законодательныхъ актовъ. Въ нихъ также выражается, такъ сказать, внутренній смыслъ или существо власти Государя Императора Всѣ эти функціи носять характеръ публичный и развиваются на основаніи нормъ русскаго публичнаго права. Въ нихъ кратко выражается все содержаніе послѣдняго, поскольку оно непосредственно касается верховенства Государственной Власти.

Въ предшествующей главѣ, выясняя значеніе верховенства, какъ аттрибута этой власти, мы сопоставляли власть Государя Императора съ властью хотя бы самыхъ высшихъ государственныхъ органовъ. Мы установили та-

кимъ образомъ, что верховная власть Монарха не просто иная степень государственной власти, предоставленной и другимъ государственнымъ органамъ, но совершенно иная по существу власть, власть стоящая надъ правомъ и надъ подзаконымъ управленіемъ. Теперь намъ надо выяснить, въ чемъ-же проявляется эта особая, принадлежащая лишь Монарху верховная власть, *каковы ея основныя функціи?* Власть исполнительная распадается на власть административную и власть судебную. Возможно-ли произвести расчлененіе функцій Верховной Власти?

И въ этомъ случаѣ, какъ всегда, мы будемъ стараться всюду исходить изъ нормъ нашего законодательства, хотя здѣсь прійдется еще болѣе имѣть дѣло съ ученіями отдѣльныхъ русскихъ государственныхъ мыслителей, именно потому, что данная сторона вопроса не всегда поддается юридической регламентаціи и представляетъ скорѣе предметъ для размышленія философовъ и историковъ, чѣмъ для постановленій законодателей. Наше дѣйствующее право даетъ иногда лишь краткіе намеки, тѣмъ болѣе драгоцѣнныя указанія, которыя надо сумѣть представить въ ихъ полномъ значеніи. Итакъ, верховенство Государя Императора проявляется въ трехъ направленіяхъ. Государь Императоръ есть, прежде всего, Верховный Судія Царству Всероссійскому.

Верховенство дѣлаетъ Монарха верховнымъ вершителемъ судебъ государства, его органовъ и подданныхъ въ соціальныхъ, народныхъ и иныхъ столкновеніяхъ, которыя могутъ имѣть мѣсто въ государствѣ или внѣ его, въ столкновеніяхъ, которыя требуютъ рѣшенія надправнаго и внѣ подзаконныхъ путей государственнаго управленія, т. е., *Верховнымъ Судіей.* Статья 58 Основныхъ Законовъ называетъ Государя Императора „Царемъ и Судіей Царству Всероссійскому". Говоря о „священномъ обрядѣ коронованія и мѵропомазанія", она объясняетъ:

„Императоръ, предъ совершеніемъ сего священнаго обряда, по обычаю древнихъ Христіанскихъ Государей и боговѣнчанныхъ Его предковъ, произноситъ въ слухъ вѣрныхъ Его подданныхъ сѵмволъ православно-каѳолическія

вѣры и потомъ, по облеченіи въ порфиру, по возложеніи на себя короны и по воспріятіи скипетра и державы, призываетъ Царя Царствующихъ въ установленной для сего молитвѣ, съ колѣнопреклоненіемъ: да наставитъ Его, вразумитъ и управитъ, въ великомъ служеніи, яко Царя и Судію Царству Всероссійскому, да будетъ съ Нимъ присѣдящая Божественному престолу премудрость, и да будетъ сердце Его въ руку Божію, во еже вся устроити къ пользѣ врученныхъ Ему людей и къ славѣ Божіей, яко да и въ день суда Его непостыдно воздастъ Ему слово". Итакъ, Монархъ—Верховный Судія въ судьбахъ своей державы, въ ея историческихъ стремленіяхъ и національныхъ задачахъ, „во еже вся устроити къ пользѣ врученныхъ Ему людей". „Присѣдящая Божественному престолу премудрость" и „польза людей" такъ, какъ Онъ ее понимаетъ, вотъ-что руководитъ Имъ. Функціи Верховнаго Судьи принадлежатъ Государю Императору и относительно подданныхъ и органовъ Россійской Державы.

Представленіе о Монархѣ, какъ о Верховномъ Судьѣ, столь-же древне, какъ и Россія. Великолѣпное выраженіе „Судія Царству Всероссійскому" также является однимъ изъ старинныхъ въ нашемъ правѣ. Члены учрежденнаго Петромъ Великимъ „духовнаго коллегіума или Синода" должны были, согласно Регламенту, исповѣдовать съ клятвою: „*крайняго Судію* Духовныя сея Коллегіи быти самого Всероссійскаго Монарха, Государя нашего всемилостивѣйшаго", крайняго, т. е.,—верховнаго.

Представленіе о Монархѣ, какъ о Верховномъ Судіѣ живетъ и въ душѣ современнаго русскаго человѣка. Напомню воодушевленныя слова г. Плевако, сказанныя 3 Думѣ при обсужденіи адреса Государю Императору: „Не прикасайтесь къ Помазаннику Божію, *Онъ одинъ Судья*; наступило время или нѣтъ раздѣлить власть, я возражать противъ Его Царской воли не желаю. Бываютъ минуты, когда Цари дѣйствуютъ подобно пророкамъ подъ высшимъ наитіемъ Божества" [1]).

---

[1]) Плевако. Засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 242.

„*Верховнымъ судьей* всякаго права“ называетъ верховную власть проф. Чичеринъ [1]). „Верховнымъ Судьей въ дѣлахъ законодательныхъ“ называетъ Россійскаго Монарха членъ Государственнаго Совѣта С. С. Манухинъ [2]).

Другіе говорятъ о Царѣ, какъ о великомъ нейтральномъ началѣ. Вотъ, что мы читаемъ у проф. Романовича-Славатинскаго: „Въ жизни народовъ бываютъ моменты, когда съ особенной яркостію обозначается все великое историческое предназначеніе сильной, концентрированной государственной власти. Моменты эти наступаютъ тогда, когда обновляется общественный строй, когда въ немъ совершаются такія реформы, для водворенія которыхъ *необходимо нейтральное начало*, стоящее превыше всѣхъ отдѣльныхъ, личныхъ и сословныхъ, страстей и предразсудковъ, охраняющее интересы цѣлой страны. Такой моментъ мы переживали въ прошлое царствованіе. Когда у насъ Державною волею мирно совершалась отмѣна крѣпостной зависимости милліоновъ народа, въ Сѣверо-Американской федерально-демократической республикѣ возбужденіе вопроса объ эманципаціи черныхъ вызвало кровавую гражданскую войну“ [3]).

По мнѣнію г. Захарова въ этомъ свойствѣ выражается все существо Верховной Власти. „При чрезвычайно сложной и развитой современной государственной жизни, при массѣ самыхъ разнообразныхъ стремленій и интересовъ, нельзя не видѣть необходимости существованія *власти нейтральной, уравновѣшивающей*, стоящей выше всѣхъ отдѣльныхъ интересовъ и столкновеній“ [4]). „Эта власть самостоятельная, независимая, хотя бы и не въ повседневныхъ, но весьма важныхъ сферахъ своего примѣненія, власть особо надъ остальными парящая—есть *власть уравновѣшивающая*“ [5]). Нейтральное, третье начало и есть судебное.

Таково, можно сказать, обычное словоупотребленіе, напр.,

---

1) Чичеринъ, Курсъ государственной науки, I, стр. 62.

2) Манухинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта. Сессія IV, стр. 1440.

3) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 72.

4) Захаровъ, Система...., стр. 283.

5) Захаровъ, Система...., стр. 279.

и проф. Алексѣева, но только не тогда, когда онъ даетъ теорію власти русскаго Монарха, а тогда, когда говоритъ о суверенныхъ органахъ другихъ государствъ. Онъ считаетъ, положимъ, швейцарскій народъ и кантоны суверенными органами, „ибо только имъ принадлежитъ дѣлать измѣненія въ конституціи, они только опредѣляютъ основные законы государства, они только и являются *высшими судьями* и послѣдней инстанціей во всѣхъ коренныхъ вопросахъ государственнаго устройства“ [1]). Въ какихъ-же отношеніяхъ русскій Монархъ выступаетъ, какъ Верховный Судья?

Верховенство Государя Императора, какъ судіи, выражается въ двухъ направленіяхъ: 1) Онъ является *Верховнымъ Судіей подданныхъ и органовъ государства*: 2) Онъ является *Верховнымъ Судіей самихъ силъ государственныхъ*. Мы сейчасъ увидимъ, въ какомъ смыслѣ должно это пониматься, но прежде, чѣмъ углубиться въ эти вопросы, слѣдуетъ сдѣлать одну оговорку, а именно Государь Императоръ является иногда не только верховнымъ, но и просто высшимъ судьей, судьей высшей инстанціи. Мы знаемъ уже изъ прошлаго, что Онъ выступаетъ иногда и какъ Исполнительная Власть, а въ томъ числѣ и какъ судебная исполнительная власть. Дѣло въ слѣдующемъ:

Государю Императору принадлежитъ *судебное верховенство*, отправленіе-же правосудія въ собственномъ смыслѣ слова, какъ мы знаемъ, возложено на особыя судебныя мѣста. Объ этомъ была уже подробная рѣчь [2]). Цитирую еще одного изслѣдователя, именно г. Калантарова: „Obgleich die Justizgewalt in Russland auf die Kaiserliche Gewalt als Quelle zurückzuführen ist und *der Kaiser* seiner Stellung nach als „*fons iustitiae*“ erscheint, wird die Justizgewalt dennoch weder durch Ihn selbst, noch unter seiner Einwirkung, sondern „von dem vom Gesetz aufgestellten Gerichte“ in Vollmacht und unter der Autorität des Monarchen ausgeübt“ [3]). Въ общемъ, это вѣрно, но слѣдуетъ имѣть въ виду нѣкоторыя частности.

Нѣкоторые *высшіе чины государства*, въ томъ числѣ чле-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 117.

[2]) См. выше, глава I, „Власть судебная“, стр. 59.

[3]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 83—84.

ны законодательныхъ палатъ, предаются суду за преступленія должности не иначе, какъ по Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта [1]). Далѣе, Государю Императору принадлежитъ право *утвержденія нѣкоторыхъ приговоровъ* уголовныхъ судовъ. Далѣе, только Государю Императору принадлежитъ *право помилованія* въ его многоразличныхъ проявленіяхъ. Ему-же подаются жалобы на опредѣленія Судебнаго Департамента и т. д. Словомъ, есть цѣлый рядъ случаевъ, когда Государь Императоръ выступаетъ, какъ судья подданныхъ. Не говорю уже о томъ, что все правосудіе въ Россіи отправляется отъ Его имени. Но среди этихъ случаевъ имѣется одинъ, когда Государь Императоръ выступаетъ, несомнѣнно, какъ Верховный Судія, именно право помилованія. Какъ мы видѣли уже выше, Монархъ дѣйствуетъ здѣсь не во имя положительнаго права, а во имя высшей справедливости, т. е., надправно [2]).

Въ этомъ случаѣ Государь Императоръ безспорно выступаетъ какъ *Верховный Судья по отношенію къ отдѣльнымъ своимъ поданнымъ.* Этотъ случай, поэтому, и интересенъ для насъ въ настоящее время. Остальные имѣютъ въ виду Монарха, не какъ Верховнаго, но, скорѣе, какъ высшаго Судью. Гораздо шире область дѣйствія Государя Императора, какъ Верховнаго Судьи, по отношенію къ органамъ и, особенно, силамъ государственнымъ.

Государь Императоръ — Верховный Судія не только отдѣльныхъ своихъ подданныхъ, но и государственныхъ органовъ, а въ томъ числѣ и законодательныхъ палатъ. Ему принадлежитъ *право верховной оцѣнки* ихъ дѣятельности. Такъ, Ему предоставлено право роспуска палатъ въ случаѣ, если ихъ составъ, по мысли Монарха, оказался неудовлетворительнымъ или пересталъ быть удовлетворительнымъ. Дѣятельность ихъ можетъ быть вполнѣ правомѣрна, но не отвѣчать интересамъ и задачамъ Русскаго Народа и Государства. Право судить объ этомъ имѣ-

---

[1]) См. выше, глава V. „Власть судебная“, стр. 63.

[2]) См. V глава, выше. „Власть Судебная“, стр. 67. и глава XIII. „Право помилованія и милостей“, стр. 230.

етъ одинъ Монархъ. Равнымъ образомъ, Государь Императоръ — Верховный Судья и дѣятельности высшихъ органовъ правительственной власти. Оцѣнка ихъ дѣятельности принадлежитъ только Ему. Наше право не знаетъ отвѣтственности министровъ передъ законодательными установленіями[1]). Во всѣхъ этихъ случаяхъ Монархъ не связанъ нормами права. Онъ дѣйствуетъ во имя высшихъ государственныхъ и національиыхъ интересовъ, по своей Царской совѣсти.

Графъ В. А. Бобринскій говорилъ однажды въ Государстовенной Думѣ: „Будемъ благодарить своего Государя и за то, что самодержавной властью своею Онъ хранитъ и блюдетъ народное представительство. Въ то время, какъ сила, власть и дерзость демагоговъ... низвели вторую Государственную Думу до послѣдней бездны паденія, въ то время, когда народное представительство уже погибло во мнѣніи страны, Самодержавный Государь явилъ свое самодержавіе и спасъ народное представительство. И это самодержавіе остается во благо страны и во благо народнаго представительства... Это было не торжество силы надъ правомъ. Это было *торжество совѣсти Царской надъ буквой закона*" [2]).

Государь Императоръ является судьей и въ столкновеніяхъ высшихъ государственныхъ органовъ между собой, въ особенности органовъ правительства и народнаго представительства. Въ этомъ отношеніи власть Государя Императора вполнѣ подобна власти другихъ монарховъ. При несогласіи палатъ съ отвѣтомъ министра на запросъ дѣло предоставляется на окончательное рѣшеніе Государя Императора[3]). У проф. Алексѣева мы читаемъ:

Въ государствахъ, имѣющихъ нѣсколько непосредственно самостоятельныхъ органовъ, „одинъ изъ этихъ органовъ долженъ занимать преобладающее значеніе и имѣть право

---

[1]) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе", стр. 223. сл.

[2]) Націоналисты въ 3-ей Государственной Думѣ, стр. 155.

[3]) См. выше, глава XII. „Государственные установленія и служащіе", стр. 226.

сказать рѣшающее и послѣднее слово въ возможныхъ столкновеніяхъ между органами. И этотъ то высшій органъ называется, въ отличіе отъ другихъ непосредственно-самостоятельныхъ органовъ, *суверенным органомъ.* Въ государствахъ-же, гдѣ существуетъ одинъ только непосредственно-самостоятельный органъ, этотъ органъ и есть суверенъ. Въ государствахъ, гдѣ существуетъ нѣсколько непосредственно-самостоятельныхъ органовъ, суверенный органъ не пользуется тѣмъ значеніемъ и степенью власти, которыя предоставлены ему въ государствахъ, въ которыхъ существуетъ одинъ только такой органъ. Въ послѣднихъ *вся полнота власти* сосредоточена въ непосредственно-самостоятельномъ органѣ, въ первомъ-же суверенный органъ является *носителемъ высшей, но не всей государственной власти* [1]). „Въ конституціонныхъ монархіяхъ суверенным органомъ является *монархъ*; онъ глава правительственной власти; его санкція возводитъ законы, принятые народнымъ представительствомъ на степень обязательныхъ для поданныхъ; ему принадлежитъ *послѣднее слово со всѣхъ столкновеніяхъ между правительственной властью и властью законодательной*“ [2]). Если отбросить понятіе органовъ самостоятельныхъ и непосредственныхъ, какъ несвойственное нашему праву, въ замѣчаніяхъ проф. Алексѣева останется полезное для насъ сопоставленіе русскаго права съ иностранными законодательствами. Суверенитетъ отождествляется имъ съ правомъ Монарха быть Верховнымъ Судьей въ столкновеніяхъ органовъ. Толкованіе это, хотя, несомнѣнно и узкое, заключаетъ въ себѣ зерно истины.

Наконецъ, Государь Императоръ является Верховнымъ Судіей силъ государственныхъ. По выраженію графа Сперанскаго, „*Самодержецъ Всероссійскій* правитъ *силами государственными* съ тою-же властію, какъ Онъ правитъ и всѣми установленіями государства“ [3]). Такую-же точку зрѣнія развиваетъ Л. А. Тихомировъ: „Монархъ вовсе не какой-то „первый изъ бюрократовъ“, но власть верховная, единственный представитель націи. Его верховная власть охватыва-

---

1) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 117.

2) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 118.

3) Гр. Сперанскій, О законахъ..., стр. 380.

отъ *всѣ силы и всѣ власти*, какія порождаются соціальной жизнью націи. Онѣ всѣ для Него одинаково близки, допустимы и одинаково находятся подъ Его верховенствомъ“ [1]).

По отношенію именно къ данному чрезвычайно важному и интересному вопросу, къ сожалѣнію, *вовсе не имѣется законодательныхъ опредѣленій.* Стоя на почвѣ догматическаго изученія права, мы должны, поэтому, ограничиться лишь обозрѣніемъ тѣхъ мыслей, которыя предлагаетъ русская спеціальная литература. Мы увидимъ, что разныя лица, *исходя нерѣдко изъ совершенно различныхъ точекъ зрѣнія,* приходятъ къ одинаковымъ, а часто и тождественнымъ, заключеніямъ. Въ большинствѣ случаевъ послѣднія представляютъ историческія обобщенія изъ прошлаго русской государственной власти и лишь иногда политико-философскія размышленія надъ сущностью Царской власти. Въ общемъ, повторяю, между воззрѣніями большинства лицъ чрезвычайно много общаго, а основное положеніе у всѣхъ одинаково. Его можно формулировать слѣдующимъ образомъ:

Благодаря верховному посредничеству русскихъ Государей, изъ стихійныхъ столкновеній великихъ національныхъ и соціальныхъ элементовъ, бушевавшихъ на русской равнинѣ, получился не хаосъ и общая гибель, а великая Всероссійская Имперія. Заслуги въ этомъ отношеніи Великихъ Князей, Царей и Императоровъ русскихъ единогласно признаются всѣми. Верховные судьи вели Россію черезъ борьбу, споры и столкновенія народовъ, племенъ, религій, сословій, партій и культуръ къ общимъ государственнымъ цѣлямъ, къ общему благу. Цитируемъ ученія нѣсколькихъ лицъ, спеціально изучавшихъ вопросъ и устанавливающихъ это *основное положеніе.*

Проф. Романовичъ-Славатинскій: „Верховная Самодержавная Власть являлась для Россіи единственной исторической альтернативой, *единственнымъ выходомъ сплотиться въ одну націю*, сложиться въ цѣльное единое государство. Элементы дружинный-олигархическій и вѣчевой-демократическій оказались несостоятельными привести къ этой цѣли. Великорусское племя, служившее главнымъ этнографиче-

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 194.

скимъ факторомъ въ созданіи Русскаго Государства, хорошо поняло это своимъ инстинктомъ и повело за собою другія племена по правильному историческому пути"[1]).

Н. И. Черняевъ: „Еслибы у насъ не было самодержавія, Россія никогда *не сплотилась бы въ одинъ политическій организмъ*. Не случайно, а въ силу разумной необходимости, собирателями русскихъ земель сдѣлались самодержавные московскіе князья. Нестѣсненные ни капризами народа, ни аристократическими притязаніями бояръ, они могли неуклонно слѣдовать разъ усвоенной системѣ и добиваться своихъ цѣлей изъ поколѣнія въ поколѣніе, пользуясь всѣми выгодами своего положенія. Это давало имъ громадныя преимущества передъ соперниками и врагами"[2]). „Безъ самодержавія было бы немыслимо *объединеніе Россіи*, а что сталось бы съ нами, если бы мы были разъединены и слабы, —нечего объяснять"[3]).

Проф. В. Д. Катковъ: „Страна, созданная властнымъ объединеніемъ столь *разнородныхъ элементовъ* по культурѣ, расѣ, нравственнымъ особенностямъ, если бы ее оставили безъ *сильной власти* и предоставили самой себѣ, непремѣнно распалась бы на свои составныя части, которыя взаимною борьбою лишили бы другъ друга той возможности саморазвитія, которую имъ даетъ полновластіе русскихъ Монарховъ. Стоитъ вспомнить исторію или явленія, сопутствовавшія ослабленію власти въ послѣднее время, въ средней Азіи, въ Остзейскомъ Краѣ, въ Польшѣ, на Кавказѣ"[4]).

И въ наше время со всѣхъ концовъ великаго государства населеніе съ довѣріемъ и надеждой взираетъ на Государя Императора, какъ на верховное примиряющее начало. Члену 3 Государственной Думы Ф. И. Родичеву принадлежатъ слѣдующія слова: „Власть русскаго Царя не власть надъ дворянами или другими людьми, русскій Царь не дворянскій, не крестьянскій Царь, не польскій

---

1) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 75.

2) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи..., стр. 8

3) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 10.

4) Катковъ, Нравственая и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 19.

и не еврейскій, русскій Царь—*Всероссійскій* и всякій—подданный русскаго Императора“ [1]). Эти слова, какъ будто, заимствованы изъ извѣстной рѣчи, произнесенной 6 іюня 1905 г. передъ Государемъ Императоромъ профессоромъ кн. С. Н. Трубецкимъ: „Не Царь дворянъ, не Царь крестьянъ или купцовъ, не Царь сословій, а Царь всея Руси“ и т. д. Такимъ образомъ, Царская Власть понимается, какъ верховное нейтральное начало, ко всѣмъ одинаково благое.

Многіе говорятъ при этомъ о всенародномъ и демократическомъ значеніи русской Царской Власти. Проф. Кавелинъ: У насъ не можетъ выдѣлиться изъ народа въ особую, слоченную сильную группу одинъ какой нибудь привилегированный классъ. Поэтому, „русскій Царь есть *всесословный и всенародный Государь*“; Его значеніе и сила покоятся на цѣломъ народѣ, въ полномъ его составѣ, а не балансирують между разными враждебными и борющимися общественными элементами, опираясь то на тотъ, то на другой, и заимствуя свою силу изъ внутренней разладицы“ [2]).

Проф. Романовичъ-Славатинскій: „Выработанный всѣмъ предшествовавшимъ историческимъ развитіемъ русской націи самодержавный принципъ, покрывающій собою весь русскій народъ, заключающій въ себѣ власть надъ властями, Верховную Власть надъ всякою подчиненною властію, представляетъ собою глубоко-христіанскую, по истинѣ *демократическую идею*“ [3]).

Не останавливаясь на различіяхъ, которыя замѣчаются между указанными взглядами, на различіяхъ, которыя, съ нашей точки зрѣнія, собственно интереса не представляютъ, констатируемъ, что всѣ они видятъ въ Царской Власти начало нейтральное, третье, примиряющее различные элементы русской государственной и народной жизни на почвѣ общаго блага, во имя интересовъ высшаго порядка, т. е.,

---

[1]) Родичевъ. Засѣданіе Государственной Думы 17 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 392.

[2]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 937.

[3]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 39.

именно *Верховнаго Судью.* Значеніе Монарха, именно, какъ Верховнаго Судьи, превосходно формулировано у г. Тихомирова.

„Монархъ", по выраженію г. Тихомирова, „есть наиболѣе справедливый *третейскій судья соціальныхъ столкновеній"* [1]). „Всѣ сложности, борьба соціальныхъ элементовъ, племенъ, идей, появившаяся въ современной Россіи, не только не упраздняютъ самодержавія, а напротивъ—требуютъ его.

„Чѣмъ сложнѣе внутреннія отношенія и споры въ Имперіи, среди ея 70 племенъ, множества вѣръ и невѣрія, борьбы экономическихъ, классовыхъ и всякихъ прочихъ интересовъ—тѣмъ необходимѣе выдвигается единоличная власть, которая подходитъ *къ рѣшенію этихъ споровъ съ точки зрѣнія этической.* По самой природѣ соціальнаго міра, лишь этическое начало можетъ быть признано одинаково всѣми, какъ высшее. Люди не уступаютъ своего интереса чужому, но принуждены умолкать передъ требованіемъ этическаго начала" [2]).

„Въ человѣческомъ обществѣ есть нѣсколько элементовъ силы, вліянія на окружающее. Вся жизненность управленія зависитъ отъ умѣнія пользоваться внутреннею связью, которая на тысячѣ пунктовъ существуетъ между государствомъ и *территоріальными, классовыми, сословными, родовыми и т. д. союзами,* создаваемыми общественной жизнью. Тутъ существуетъ множество центровъ вліянія, основанныхъ на различныхъ способахъ имѣть власть, а потому въ многоразличныхъ проявленіяхъ постоянно живутъ всѣ принципы власти. Они не исчезаютъ никогда и нигдѣ, какъ не исчезаютъ различнаго рода организаціи, возникающія на ихъ основѣ, и для жизни соціальной всѣ, въ своемъ родѣ, необходимы. Но когда возникаетъ государство—это означаетъ, что возникаетъ идея нѣкоторой верховной власти, не для уничтоженія частныхъ силъ, но *для ихъ регулированія, примиренія и вообще соглашенія.* Безъ такой владычествующей силы частныя силы, по самой противоположности своей

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 17.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность..., III, стр. 224.

идеи, обречены на борьбу. Смыслъ верховной власти состоитъ въ общемъ обязательномъ примиреніи" [1]). „Монархія, по независимости своей, непричастна духу партіи. Монархъ стоитъ внѣ частныхъ интересовъ; для него всѣ классы, сословія, партіи совершенно одинаковы. Онъ, въ отношеніи народа, есть *не личность, а идея*" [2]). Можно произвести и дальнѣйшее расчлененіе вопроса. Роль Верховнаго Судіи приписывается Монарху, съ одной стороны, въ соціальныхъ, собственно, съ другой — въ междуплеменныхъ отношеніяхъ Всероссійской Имперіи. Относительно первыхъ мы имѣемъ слѣдующія мнѣнія, касающіяся, впрочемъ, иногда вторыхъ:

Проф. Котляревскій: „Монархическій принципъ въ юриспруденціи, несомнѣнно, родственъ идеѣ соціальной монархіи—идеѣ, которая нашла въ Германіи болѣе, чѣмъ гдѣ нибудь, благопріятную почву. Монархъ стоитъ надъ общественными классами, какъ онъ стоитъ надъ государственными властями, надъ ихъ борьбой, защищая слабаго противъ сильнаго и воплощая *начало соціальной справедливости*" [3]).

М. Н. Катковъ: „Съ высоты царскаго трона открывается стомилліонное царство. *Благо этихъ ста милліоновъ* и есть тотъ идеалъ и вмѣстѣ тотъ компасъ, которымъ опредѣляется и управляется истинный *Царскій путь.* Въ прежніе вѣка имѣли въ виду интересы отдѣльныхъ сословій. Но это не Царскій путь. *Тронъ затѣмъ возвышенъ, чтобы предъ нимъ уравнивалось различіе сословій, цеховъ, разрядовъ и классовъ.* Бароны и простолюдины, богатые и бѣдные, при всемъ различіи между собою, равны предъ Царемъ. Единая власть и никакой иной власти въ странѣ, и стомилліонный, только ей покорный народъ, вотъ истинное царство" [4]).

П. Н. Семеновъ: „Наша Самодержавная Власть есть единственная неподкупная власть въ мірѣ, стоящая *внѣ всякаго зла, пристрастія и партій*" [5]).

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, I, стр. 48.

[2]) Чичеринъ, Государственная наука..., стр. 127 т. III.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 180—181.

[4]) Катковъ, Самодержавіе..., стр. 32.

[5]) Семеновъ, О самодержавіи..., стр. 12.

В. Д. Катковъ: „Для великихъ подвиговъ нужна и великая власть. А подвигъ управленія Россійской Имперіей, при разнородности ея состава и *при отсутствіи внутренней дисциплины* какъ въ народныхъ массахъ, такъ и въ такъ называемомъ образованномъ обществѣ, дѣйствительно великъ“ [1]. „Гдѣ сталкивалось и сталкивается такъ много партикулярныхъ интересовъ, какъ въ Россіи, съ обиліемъ разнородныхъ элементовъ, входящихъ въ ея составъ, тамъ нужно особое учрежденіе, обязанное стоять на стражѣ общихъ и высшихъ интересовъ страны и поддерживать то, что слишкомъ серьезно или слишкомъ рѣдко и трудно для оцѣнки толпы, слишкомъ аристократично для пониманія массъ. Этимъ учрежденіемъ при историческомъ ростѣ Россіи и было самодержавіе.

„Все лучшее въ человѣческой жизни есть продуктъ аристократіи духа. Все великое связано съ великими именами отдѣльныхъ людей и не создавалось толпою. Основу нашей цивилизаціи положили маленькія греческія аристократіи, которыя задавлены были бы числомъ, если бы онѣ не поставлены были выше окружавшихъ ихъ массъ. *Борющіеся интересы* отдѣльныхъ группъ, племенъ и расъ поглотили бы собою интересы всей Россіи, если бы исторія ея не выработала изъ нѣдръ ея *особаго института, обязаннаго хранить „душу націи“* и быть объединяющимъ ее знаменемъ“ [2].

Интересно, что,—хотя и съ своей особой точки зрѣнія, подобную-же мысль высказываетъ и г. Магазинеръ: „Монархія по существу своему *экономически нейтральна*: ей безразлично, какой классъ даетъ опору ея существованію, и какому классу она сама, въ силу своего юридическаго суверенитета, оказываетъ поддержку. Ея экономическій и политическій интересъ—чисто отрицательный: не дать ни одному классу безраздѣльнаго экономическаго и политическаго господства подъ всѣми другими; ея интересъ — равновѣсіе классовъ, чаще всего,—особенно въ послѣднее время,—равновѣсіе господствующихъ классовъ“ [3]. „Пропасти между

[1]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 17.

[2]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 22—23.

[3]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 93.

монархіей и, какимъ бы то ни было, классомъ не существуетъ: *всякая монархія экономически нейтральна*, точно такъ же, какъ всякій классъ нейтраленъ политически" [1]).

У ряда лицъ отмѣчается, съ другой стороны, примиряющая роль русскаго Монарха спеціально въ междуплеменныхъ отношеніяхъ У г. Захарова читаемъ: „Власть, стоящая выше какихъ бы то ни было классовыхъ, сословныхъ и фанатично религіозныхъ интересовъ, власть, руководимая въ своихъ движеніяхъ цѣлесообразностью и моральнымъ чувствомъ, не можетъ не существовать *въ разноплеменномъ государствѣ*, какъ охранительница цѣлости политическаго общества" [2]).

При этомъ, указываютъ на необходимость самодержавной монархіи для скрѣпленія единства Имперіи и на значеніе ея для поддержанія справедливости въ отношеніяхъ между разными народами. Такъ, епископъ Митрофанъ говоритъ: „Будетъ ли она единой нераздѣльной Россіей, если бы Царская Власть въ ней умалилась, если бы не стало того *связующаго центра*, который представляетъ *для всѣхъ племенъ* крѣпкая Самодержавная Царская Власть, не раздробилось ли бы тогда наше царство на части, не постигло ли бы веліе крушеніе нашего государства, если мы будемъ основывать его на сыпучемъ пескѣ текучихъ человѣческихъ мнѣній, заимствованныхъ нами отъ запада, а не будемъ строить наше зданіе на родномъ историческомъ основаніи?" [3]).

Весьма подробно освѣщаетъ этотъ вопросъ и г. Черняевъ. Приведу главныя положенія его: „Стоитъ бросить хотя бѣглый взглядъ на карту Россіи, чтобы понять неизбѣжность самодержавія для цѣлости Имперіи" [4]). „Особенности нашихъ окраинъ также являются важными причинами, побуждающими Россію благословлять свою судьбу, даровавшую ей самодержавную форму правленія. Коренное, чисто русское населеніе составляетъ у насъ громадное большин-

[1]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 109.

[2]) Захаровъ, Система... стр. 143.

[3]) Епископъ Митрофанъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 183.

[4]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 3.

ство; зато наши западныя окраины находятся въ рукахъ племенъ, чуждыхъ намъ и по культурной закваскѣ, и по историческому прошлому. Только сильная центральная власть можетъ *сдерживать ихъ сепаратическія стремленія* и заставлять ихъ служить государственнымъ и національнымъ цѣлямъ Россіи. И не за одними западными окраинами приходится зорко слѣдить Россіи" [1]). „Кто дорожитъ національностью Русскаго Государства, тотъ долженъ дорожить и русскимъ самодержавіемъ. Ему одному обязанъ русскій народъ тѣмъ, что наши *инородцы не сплотились* въ одно цѣлое и не хозяйничаютъ въ Россіи, какъ въ своемъ собственномъ государствѣ" [2]). Съ другой стороны, „будучи хранительницею неотъемлемыхъ правъ Русскаго Народа, трудами и геніемъ котораго создана Россійская Имперія, Царская Власть является, вмѣстѣ съ тѣмъ, и защитницею всѣхъ справедливыхъ требованій и *неотъемлемыхъ правъ нашихъ инородцевъ*" [3]).

Проф. В. Д. Катковъ затрагиваетъ и другія стороны: „Чѣмъ разнообразнѣе въ національномъ отношеніи составъ населенія, *тѣмъ сильнѣе должна быть центральная власть*, обязанная сдерживать вмѣстѣ этотъ конгломератъ. Россія-же имѣетъ на 140 милліоновъ населенія 50 милліоновъ не русскихъ элементовъ, а среди этихъ послѣднихъ и такія части, которыя всегда и вездѣ оказывались наихудшими въ государственномъ отношеніи. Чѣмъ меньше внутренней связи между составными частями населенія, тѣмъ менѣе въ состояніи они управлять сами собою, тѣмъ нужнѣе для нихъ внѣшняя, отрѣшенная отъ нихъ власть.

„*Въ отрѣшенности, абсолютизмѣ этой власти лежитъ для нихъ гарантія безпристрастія.* Такими абсолютными властелинами были, напр., римскіе императоры, образецъ послѣдующихъ самодержцевъ. Быть равнымъ для всѣхъ можетъ только тотъ, кто ни съ кѣмъ особенно не связанъ, кто одинаково близокъ и одинаково далекъ для каждаго,— кто стоитъ внѣ, абсолютенъ. Эти элементы абсолютнаго мож-

---

[1]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 7.

[2]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 22.

[3]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 23.

но найти у каждаго автократа, хотя не въ одинаковой мѣрѣ: у средневѣковыхъ королей Европы, у турецкихъ султановъ, у духовныхъ самодержцевъ — папъ. Элементы абсолютнаго въ каждой императорской власти — неизбѣжны и необходимы. Чтобы быть выразителемъ воли *различныхъ* группъ населенія, нужно, въ частности, не выражать вполнѣ ни одной изъ нихъ, т. е., имѣть собственную свою волю: быть абсолютнымъ.

„Абсолютизмъ русской Верховной Власти, выросшій на національной почвѣ, не похожъ на абсолютизмъ западныхъ властителей, выросшій на почвѣ классовой розни и феодальнаго строя. Но онъ есть, отрицать его нельзя!... *И онъ выгоденъ нерусскимъ элементамъ русскаго государства*, такъ какъ коренное населеніе вынуждено при немъ терпѣть въ своей средѣ такіе элементы, которыхъ оно никогда не потерпѣло бы, если бы Верховная Власть была чисто національною, связанною только съ однимъ русскимъ элементомъ государства, а не отрѣшенною отъ всѣхъ отдѣльныхъ національностей России“ [1]).

Примиряющую роль русской Верховной Власти для междуплеменныхъ отношеній особенно подчеркивалъ также К. П. Побѣдоносцевъ: „Мы видимъ теперь, что каждымъ отдѣльнымъ племенемъ, принадлежащимъ къ составу разноплеменнаго государства, овладѣваетъ страстное чувство нетерпимости къ государственному учрежденію, соединяющему его въ общій строй съ другими племенами, и желаніе имѣть свое самостоятельное управленіе, со своею, нерѣдко мнимою, культурой. И это происходитъ не съ тѣми только племенами, которыя имѣли свою исторію и, въ прошедшемъ своемъ, отдѣльную политическую жизнь и культуру,—но и съ тѣми, которыя никогда не жили особою политическою жизнью. Монархія неограниченная успѣвала устранять или *примирять всѣ подобныя требованія и порывы, — и не одною только силою, но и уравненіемъ правъ* и отношеній подъ одною властью. Но демократія не можетъ съ ними справиться, и инстинкты національзма служатъ для нея разъѣдающимъ элементомъ: каждое племя съ своей мѣстности вы-

[1]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи..., стр. 13—16.

сылаетъ представителей—не государственной и народной идеи, но представителей племенныхъ инстинктовъ, племеннаго раздраженія, племенной ненависти—и къ господствующему племени, и къ другимъ племенамъ, и къ связующему всѣ части государства учрежденію"[1])... Глубокія мысли, которыя вскрываютъ одну изъ тяжелыхъ язвъ современныхъ государствъ, грозящую, при извѣстныхъ условіяхъ, прямою гибелью разноплеменнымъ государствамъ. Такъ или иначе, у всѣхъ цитированныхъ авторовъ мы видимъ Верховную Власть, какъ нейтральное, отрѣшенное, третье начало, какъ Верховнаго Судію.

Цитируемъ еще А. А. Башмакова, который оттѣняетъ значеніе Царской Власти для объединенія Славянства вообще. Сначала онъ останавливается на значеніи монархическаго принципа въ объединеніи Русскаго Народа. „Помимо того, что можно было бы назвать міровою стороною въ спорномъ отношеніи народовластія и монархизма, есть еще такая сторона, которая прямо вытекаетъ изъ того, какъ сложилась русская территорія, какія силы вели борьбу за Имперію, какія цѣли ставились впереди при главнѣйшихъ историческихъ дѣйствіяхъ въ прошломъ, и въ какой мѣрѣ русская исторія повиновалась какъ бы фатальнымъ и значительнымъ силамъ тяготѣнія, существовавшимъ внѣ самой Россіи; я разумѣю темное и неразгаданное доселѣ значеніе *совмѣстнаго роста и кристаллизаціи всего Славянства*, ибо есть, несомнѣнно, такія историческія силы, которыя существуютъ внѣ каждаго племени въ отдѣльности, но которыя ведутъ цѣлое къ какимъ то будущимъ и единымъ судьбамъ. Тутъ четыре фактора, смыслъ коихъ долженъ быть выясненъ для того, чтобы мы могли понять значеніе народовластія и монархизма именно на русской почвѣ:

„а) Образованіе русской территоріи изъ разныхъ областей, изъ коихъ многія суть или поглощенныя націи, или обломки національныхъ организацій,—вотъ фактъ, который надо всегда имѣть въ виду, при опредѣленіи принциповъ русской политики"[2]). „Народовластіе было способно развить національную стихію лишь въ болѣе отдаленныя эпохи, до

---

[1]) Побѣдоносцевъ, Московскій Сборникъ, стр. 46.

[2]) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 36—37.

наступленія *пестроты нашего населенія*". „Если бы... задумали примѣнить, изъ теоретической слѣпоты, которая, къ счастью, была чужда нашимъ московскимъ предкамъ, — *отвлеченное начало народовластія къ рѣшенію судебъ нашего государства* въ тѣ эпохи, когда умножилась его національная пестрота, то получилась бы изумительная картина" [1]). „Карта Русской Имперіи не была бы похожа на нынѣшнюю, если бы принципъ народовластія положенъ былъ на вѣса въ рѣшительные моменты русской исторіи, со времени Грознаго до нашихъ дней" [2]).

„б) Въ связи съ значеніемъ разнородности нашихъ территоріальныхъ элементовъ—представляется разсмотрѣніе внутренней группировки силъ, которыя вели борьбу за Имперію и противъ нея" [3]). „Вліятельные круги на вершинахъ русскаго общества, по непониманію ими исторіи и даже, скажу больше, по хроническому затемнѣнію въ рядахъ петербургскихъ правящихъ слоевъ того сильнаго историческаго чувства, которое было еще живо въ московскомъ государствѣ,—выдали не только страну, но и самихъ себя той *осаждающей коалиціи антиимперскихъ, нерусскихъ силъ*, которыя, прежде всего, надлежало подавить и обуздать, даже организуя народное представительство" [4]).

„в) Изучая ходъ нашей исторіи, въ наиболѣе драматическіе моменты ея развитія, мы видимъ, что появляется въ нѣкоторыхъ пунктахъ *совершенно специальное осложненіе цѣлей*, которыми задавались наши правители и Государи, отчасти сами сознавая оныя, а отчасти по непремѣнному ходу событій. Когда эти цѣли были ложны, онѣ сами по себѣ впослѣдствіи слѣдовъ въ исторіи не оставляли или же оставляли раны, которыя медленно потомъ залѣчивались". „Напротивъ, есть другія, дѣйствія которыхъ, по значенію преслѣдуемой цѣли, были не только неизбѣжны, но разъ осуществленныя, должны были оставить глубокій слѣдъ на цѣлыя поколѣнія; такъ что игнорированіе этихъ данныхъ исто-

---

1) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 39—40.

2) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 40.

3) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 40.

4) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 42.

ріи въ задачахъ нашей практической политики было бы гибельно, а вопросъ о правильномъ отношеніи къ этимъ моментамъ нельзя ставить въ зависимость отъ необдуманнаго голосованія случайнымъ подборомъ народнаго представительства" [1]). Къ этимъ осложненіямъ авторъ относитъ польскій вопросъ.

Наконецъ, подъ буквой г) онъ разсматриваетъ „осуществленіе черезъ формы нашей исторіи не одной только русской судьбы, но и судьбы всего славянскаго міра" [2]). На послѣдней сторонѣ этого ученія мы уже останавливались выше [3]). Оно, несомнѣнно, примыкаетъ къ ранѣе изложеннымъ.

Таковы нерѣдко глубокія, нерѣдко блещущія воодушевленіемъ мысли, которыя мы встрѣчаемъ въ русской литературѣ о Монархѣ, какъ о Верховномъ Судіѣ соціальныхъ и международныхъ отношеній Всероссійской Имперіи. Къ сожаленію, мы должны ограничиться приведеннымъ отрывочнымъ изложеніемъ ихъ, такъ какъ анализъ ихъ завелъ бы насъ слишкомъ въ сторону отъ нашего чисто догматическаго изученія вопроса. Надѣемся, однако, что читатель не посѣтуетъ на это наше отступленіе отъ общаго характера изложенія темы. Въ приведенныхъ мнѣніяхъ имѣется не одинъ пунктъ для размышленія надъ судьбами русской государственной власти. Во всякомъ случаѣ, по нашему крайнему мнѣнію, выраженіе Основныхъ Законовъ: „Судія Царству Всероссійскому", дѣйствительно, главнымъ образомъ, относится къ роли Царской Власти *въ соціальныхъ и національныхъ стремленіяхъ населенія Имперіи.*

Итакъ, прежде всего, русскій Монархъ есть Верховный Судія въ судьбахъ государства, въ столкновеніяхъ и спорахъ, которые могутъ имѣть мѣсто во внутренней и внѣшней жизни страны. Но Государь Императоръ не только Верховный Судія, но и Глава Государства. Наши Основные Законы называютъ Государя Императора или именно Главою, напр., „Глава Императорскаго Дома" [4]), „Глава

[1]) Башмаковъ, Народовластіе...., стр. 43.

[2]) Башмаковъ, Народовластіе..., стр. 47.

[3]) См. выше, глава X. „Внѣшнія сношенія", стр. 185.

[4]) Основные Законы, ст. 21.

Церкви" [1]), или употребляетъ другія равнозначущія выраженія, напр., „Верховный Распорядитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства" [2]), „Державный Вождь россійской арміи и флота" [3]).

Смыслъ всѣхъ этихъ выраженій одинъ и тотъ-же. Они приписываютъ Государю Императору *верховное строительство жизни русскаго народа и государства.* Эта та власть, которая устанавливаетъ основныя цѣли русской государственной жизни, организуетъ силы ея, приводитъ въ движеніе русскій государственный организмъ, творитъ и реформируетъ нашъ государственный строй, конечно, все это, поскольку дѣло идетъ о дѣятельности, доступной нормамъ права, и о правѣ на подобную дѣятельность. Въ рукахъ Всероссійскаго Императора сосредоточена такая великая духовная, экономическая и физическая сила, которая именно необходима для подобной исторической и національной работы.

Было бы странно считать, что Монархъ играетъ лишь роль третьяго, или нейтральнаго элемента, лишь роль Верховнаго Судьи. „Созидающая сила власти", говоритъ А. А. Башмаковъ, „не можетъ быть отождествлена съ однимъ только равновѣсіемъ борющихся силъ, какъ будто отвѣчающихъ на толчокъ, будящій эти силы извнѣ оныхъ. *Государственная власть есть сама сила*, вносящая въ среду нѣчто болѣе, нежели каждый обыватель и сумма обывателей вмѣстѣ взятыхъ. Если бы этого не было, то не было бы никакой надобности дѣлать серьезныя затраты на государственный механизмъ и терпѣть тяжесть его прикосновенія. Въ томъ то и дѣло, что государство содержитъ въ себѣ сумму той энергіи или тѣхъ интересовъ, которые присущи всей суммѣ гражданъ плюсъ нѣчто. Всѣ разновидности ученія народовластія, какъ необходимаго элемента государственности, вращаются вокругъ этой капитальной, непростительной ошибки: въ нихъ отрицается именно этотъ плюсъ, который составляетъ главный

---

[1]) Основные Законы, ст. 64.

[2]) Основные Законы, ст. 12.

[3]) Основные Законы, ст. 14.

отличительный признакъ государственной идеи" [1]). Въ этомъ отношеніи народный языкъ называетъ Государя Императора—Верховнымъ Хозяиномъ государства.

Проф. В. Д. Катковъ: „Живое и могущественное въ народныхъ массахъ монархическое начало, не потерявшее ни обаянія, ни священнаго характера, понимается такъ, какъ оно и должно пониматься сообразно первоначальному, не извращенному позднѣйшими приспособленіями къ республиканскимъ вкусамъ, смыслу: не зная ни происхожденія этого термина, ни его исторіи, ни даже самого слова „Монархъ", народъ видитъ въ своихъ Царяхъ—*Верховныхъ Распорядителей государства*, свобода которыхъ ограничена только благомъ народа, совѣстью и отвѣтственностью предъ Богомъ. Это—*Хозяинъ* страны, который пересталъ бы быть Хозяиномъ, если бы управленіе страною не зависѣло отъ Его воли. Ничьи интересы не связаны такъ неразрывно съ интересами всего народа, никто такъ недоступенъ подкупамъ, никто не имѣетъ больше средствъ знать то, что нужно для управленія государствомъ, какъ Государь" [2]). Государю Императору, какъ Главѣ Россіи, принадлежитъ рядъ верховныхъ функцій, которыя регламентированы, такъ или иначе, въ нашемъ государственномъ правѣ.

Монарху принадлежитъ право установленія основныхъ задачъ государственнаго управленія Россіи. По выраженію проф. К. Д. Кавелина, „Русскій Царь есть верховный руководитель важнѣйшихъ государственныхъ и народныхъ дѣлъ, *кормчій великаго русскаго корабля* въ океанѣ всемірной исторіи" [3]). Въ томъ числѣ на Государѣ Императорѣ лежитъ верховная забота о безопасности и цѣлости государства.

Очень картинно говоритъ объ этомъ также В. В. Розановъ: „Мнѣ кажется необходимымъ совершенно отдѣлить цѣли отъ средствъ: бросивъ всѣ средства—бюрократіи, а *цѣли сосредоточивъ въ свободномъ, неизмѣримо воз-*

---

[1]) Башмаковъ, Народовластіе, стр. 34—35.

[2]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 6—7.

[3]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 939.

несенномъ лицѣ Монарха. Этотъ послѣднiй есть стражъ горизонтовъ, такъ сказать—мiровой компасъ корабля-исторiи. А бюрократiя около него—кочегары, плотники, механики, матросы. Они—даже и не заглядываютъ „на мостикъ"; а онъ—никогда не спускается „съ мостика". Теперь —все смѣшано: его зовутъ внизъ, „въ машину"; и совлеченный туда—онъ вовсе опускаетъ изъ виду, опять отъ усталости и недостатка времени,—ходъ и направленiе корабля. Въ силу этого смѣшенiя функцiй, корабль (исторiя)—никакъ не идетъ, или идетъ „Богъ знаетъ куда" [1]).

„Ц а р ь—именно *стражъ горизонтовъ*; хранитель цѣлей, къ которымъ идетъ человѣкъ на землѣ; оберегатель закона въ его принципѣ;—чистоты атмосферы, которою мы дышемъ, голубаго неба, на которое смотримъ и оно смотритъ на насъ и цвѣтитъ каждое лицо собою. *Онъ есть распорядитель соотношенiя всѣхъ вещей*, но не созидатель, не рабочiй, который трудится надъ которой нибудь, къ ущербу для другихъ или безъ ущерба, но всегда—безъ вѣдѣнiя ихъ общаго соотношенiя. Мы сказали, что Онъ—внѣ бюрократiи; внѣ деталей управленiя, не сливается разумѣнiемъ и желанiемъ ни съ которою изъ нихъ. По отношенiю къ нимъ всѣмъ—Онъ лишь *оцѣниватель*, отметающiй одно, ускоряющiй другое, указующiй на цѣль—третье. Онъ—впереди управленiя, разыскивающiй пути для него, но оставляющiй въ этомъ разысканномъ пути осматриваться, избирать гдѣ и какъ поставить ногу—самимъ идущимъ. По этому положенiю своему, Онъ—мы сказали—и стоитъ въ народѣ своемъ, „землѣ", странѣ, для которыхъ свѣтитъ небо, охраняется чистота атмосферы, блюдется законъ. И, стоя среди нихъ, имѣя уголъ зрѣнiя на всѣ вещи тотъ-же, какой существуетъ для земли, Онъ съ нею не можетъ встрѣтиться, столкнуться" [2]).

Въ этомъ отношенiи М о н а р х ъ ничѣмъ не связанъ. Его дѣятельность носитъ верховный характеръ. Онъ подчиняется только велѣнiямъ самой жизни. „Истинное содержанiе монархической дѣятельности есть *охраненiе принци-*

---

[1]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 82.

[2]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 76—77.

новъ жизни" [1]). „Нашъ Царь—*живетъ*: онъ живетъ жизнью абсолютно несвязанною ни передъ кѣмъ на землѣ, но только въ совѣсти своей—передъ Богомъ; и видъ, образъ, красота Его жизни есть законъ для жизни людей. *Онъ соизволяетъ и не соизволяетъ— на принципы жизни*; Онъ блюдетъ, чтобы эти принципы соблюдались; страна въ несвязанномъ голосѣ своемъ открываетъ Ему истину объ этомъ примѣненіи. Для всякаго человѣка—это было бы высшее на землѣ; это—прекраснѣйшее, чѣмъ мощь на какое нибудь дѣло, побѣду, завоеваніе, детальное законодательство; истинно священное. И вмѣстѣ—это совершенно соотвѣтствуетъ тому происхожденію Царской власти и темному разумѣнію ея смысла народомъ, на который мы указали: ибо для чего-же было бы слѣды всякаго великаго событія въ исторіи отлагать на Главу одного, какъ не съ ожиданіемъ, что здѣсь, на этой Главѣ, они когда нибудь отразятся нѣкоторымъ драгоцѣннымъ, для всѣхъ нужнымъ, никѣмъ въ индивидуальности не обладаемымъ, смысломъ" [2]).

Эти рѣдкія по красотѣ и силѣ строки правильно выражаютъ самую сущность постановленій нашего права по вопросу о власти Государя Императора. Въ поэтической формѣ г. Розановъ передаетъ собственно то, что стольже опредѣленно, хотя и очень прозаически опредѣляетъ наше законодательство. Относительно того, что верховное управленіе указываетъ *цѣли государственной дѣятельности* и пути къ ихъ достиженію и что оно во всемъ этомъ вполнѣ свободно, отличаясь въ обоихъ отношеніяхъ отъ управленія подчиненнаго, говорилось уже выше [3]). Приведу еще слова г. Калантарова: „Die Akte der obersten Verwaltung bestimmen *die allgemeinen Direktiven der Verwaltungstätigkeit und weisen die Wege ihrer Realisierung*. Zur Ausführung selbst sind besondere Staatsbehörden, welche in ihrer Gesamtheit das verzweigte System der untergeordneten Verwaltung bilden, berufen. Dieselbe hat nicht, wie die oberste Verwaltung, die Vollmacht

---

[1]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 83.

[2]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 82.

[3]) См. выше, глава IV. „Управленіе верховное и подчиненное", стр. 51.

den Staat zu verwalten; sie wird nur zur Ausführung einzelner bestimmter Aufgaben der Verwaltung in genau angegebenen Grenzen bevollmächtigt: die Tätigkeit der untergeordneten Verwaltung ist in den geltenden Rechtsnormen gesetzt; die Vollmachten, über welche die untergeordnete Verwaltung verfügt, erscheinen zugleich als ihre Pflichten; sie muss alles das ausüben, wozu sie befugt ist, sie darf nicht nach eigenem Ermessen tätig sein. Die ganze Tätigkeit der untergeordneten Verwaltung besteht in der blossen Erfüllung der ihr auferlegten Pflichten, was das Recht der Staatsbürger begründet, sich an die Behörden mit rechtlichen Ansprüchen zu wenden; gegen Akte dieser Behörden kann Beschwerde erhoben werden“ [1]) Въ непосредственной связи съ этимъ стоятъ и другія полномочія Государя Императора, какъ Главы государства:

Верховная Власть организуетъ русскую государственную жизнь, давая просторъ для развитія ея различныхъ элементовъ и направляетъ ихъ на общее благо. Она создаетъ органы государственнаго управленія и регламентируетъ ихъ дѣятельность. „Монархическое начало является у насъ“, по мнѣнію К. Н. Леонтьева, даже „единственнымъ организующимъ началомъ“. Государь Императоръ въ этомъ смыслѣ былъ наименованъ въ адресѣ 3 Государственной Думы: „Верховнымъ Вождемъ Россійскимъ“. Очень хорошо говоритъ объ организаціонной дѣятельности власти Л. А. Тихомировъ:

„*Полезная работа* Верховной Власти состоитъ поэтому не въ личномъ управленіи, а въ томъ, чтобы *привлечь на управительную работу всѣ силы*, какія имѣются для этого въ государствѣ, достодолжно скомбинировать ихъ и слѣдить за общимъ ходомъ пущенной такимъ образомъ государственной машины“ [2]).

„Монархія, будучи выразительницей нравственнаго идеала, а не какой либо соціальной силы, во-первыхъ, наиболѣе *нуждается въ поддержкѣ со стороны соціальныхъ силъ*, а потому легко даетъ имъ мѣсто въ управленіи. Во-вторыхъ, монархія *не имѣетъ основанія бояться аристократіи или демо-*

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 99—100.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 163.

кратіи, пока является дѣйствительно выразительницей нравственнаго идеала націи, ибо въ этомъ отношеніи ни аристократія, ни демократія не способны ее замѣнить. Если монархіи, въ исторіи, нерѣдко приходилось обуздывать узурпаторскія стремленія аристократіи или демоса, то совершенно упразднять власть аристократіи или демократіи, то есть, стать на чисто бюрократическую почву—это есть не норма, а только болѣзнь монархіи, ея абсолютизація“ [1]).

Врядъ-ли есть основаніе еще напоминать, что *организаціонная власть* въ силу статьи 11 Основныхъ Законовъ опредѣленно предоставлена Государю Императору. Она распространяется на всѣ государственныя установленія, извѣстныя русскому праву, а въ томъ числѣ и на Государственную Думу и Государственный Совѣтъ. Она является, въ извѣстныхъ отношеніяхъ, элементомъ учредительной власти, принадлежащей русскому Монарху. Въ силу той-же общей статьи, а также ряда спеціальныхъ статей, Государю Императору принадлежатъ и другія верховныя функціи:

Такъ, оставаясь въ области тѣхъ-же вопросовъ, слѣдуетъ отмѣтить, что Государю Императору принадлежитъ двигающая и направляющая власть. Онъ приводитъ въ движеніе всю государственную организацію и поддерживаетъ ее въ дѣйствіи. Бездѣйствіе Монарха остановило бы весь государственный механизмъ. Государь Императоръ, по собственному свободному выбору, назначаетъ министровъ и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ. Созывъ и роспускъ палатъ предоставленъ Его усмотрѣнію. Своими повелѣніями Онъ регламентируетъ дѣятельность правительственныхъ учрежденій. Онъ приводитъ въ движеніе все государство въ тѣ моменты, когда приходится рѣшать мечемъ судьбы страны, и т. д. „*Направляющая задача Верховной Власти* въ отношеніи управительномъ, ея „Царственная“ роль, состоитъ именно въ томъ, чтобы, занявъ надлежащее для этого мѣсто среди правительственныхъ учрежденій, *направлять ихъ всѣ по пути власти сильной, разумной и закономѣрной*“ [2]). Такимъ образомъ, поддерживается непрерывная

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 19.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 231.

и преемственная дѣятельность всей государственной организаціи, обезпечивается планомѣрность и согласованность государственнаго управленія. Объ этомъ проявленіи монархической власти довольно подробно говоритъ г. Калантаровъ:

Монархъ пользуется особыми юридическими преимуществами. „Seine Stellung ist bevorrechtigt, weil Er das oberste Organ im Staate ist, in dem sich *die Initiative* zu den meisten und wichtigsten Aktionen des Staates konzentriert, in dem *der Impuls* zur ununterbrochenen Tätigkeit des Staates und *der Anfang* seiner historischen Wirksamkeit sich vereinigen. Die Untätigkeit des Monarchen würde einen Zerfall des Staatsorganismus zur Folge haben“ [1]). „Die ganze Handhabung der obersten Verwaltung dem einen Organ—dem Staatsoberhaupt—zusteht, welchem nur beratende und einer selbständigen Gewalt entbehrende Behörden zur Seite stehen. Die ungeheure Mannigfaltigkeit der Zuständigkeit dieser Gattung der Verwaltung macht ihre präzise Einteilung in gesonderte, scharf geschiedene Zweige unmöglich. Zur allgemeinen Charakterisierung des Inhalts ihrer Tätigkeit ist zu erwähnen, dass die oberste Verwaltung das jenige Gebiet darstellt, auf welchem *die Initiative* zu den meisten und wichtigsten Aktionen des Staates, der *Impuls* zu seiner ununterbrochenen Tätigkeit und *die Ursache seiner historischen Wirksamkeit* liegen“ [2]).

Эта сторона дѣла отмѣчается и другими лицами, напр., г. Захаровымъ: „У насъ, при нераздѣльномъ единеніи всѣхъ властей въ лицѣ Монарха, возможно болѣе *планомѣрное, постоянное и спокойное* дѣйствіе государственнаго механизма, основанное на общемъ согласіи принятыхъ рѣшеній на силѣ народнаго мнѣнія“ [3]).

Г. Захаровъ также отмѣчаетъ проявленія власти самодержавной, состоящія въ приведеніи *„въ движеніе государственнаго механизма*, согласно постановленіямъ Основныхъ Законовъ: назначеніе и увольненіе министровъ и иныхъ должностныхъ лицъ (ст. 17 Осн. Закон.), созывъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, продолжитель-

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 28.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 92.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 129.

ность ихъ засѣданій и сроки перерыва и роспускъ (ст.ст. 99 и 105), назначеніе членовъ Государственнаго Совѣта, замѣна членовъ Совѣта по выборамъ до истеченія срока ихъ полномочій (104 Осн. Зак.). Сюда слѣдуетъ отнести и пожалованіе Государемъ знаковъ отличій, а также правъ состояній (ст. 19 Осн. Зак.), которыя по нашему законодательству соединены съ извѣстными преимуществами, а косвенно и съ политическими правами".

Въ современной научной литературѣ дѣлаются, впрочемъ, попытки, такъ сказать, обезцѣнить этотъ родъ полномочій Монарха. Среди русскихъ изслѣдователей выразителемъ ихъ явился проф. А. С. Алексѣевъ. Вотъ его основное положеніе: „Всѣ акты, въ которыхъ, по ученію господствующей доктрины, проявляется высшая власть, двигающая и направляющая государство—санкція закона, объявленіе войны, назначеніе должностныхъ лицъ, созывъ и роспускъ палатъ,—не суть самостоятельныя дѣйствія единоличнаго органа—монарха, а *суть акты сложнаго учрежденія—правительства*, образованнаго изъ двухъ факторовъ—монарха и министерства" [1]). По поводу этого можно сказать лишь, что по русскому праву акты Монарха отнюдь не являются актами сложнаго учрежденія, а проявленіями единоличной воли Государя Императора. Министры лишь органы Монарха.

Верховная Власть является, далѣе, — главной творческой силой государства. Считая, что „понятіе суверенитета, т. е., высшей власти въ государствѣ, соединяетъ въ себѣ два совершенно различныхъ значенія: съ одной стороны, оно обозначаетъ фактическій суверенитетъ", а „съ другой стороны, подъ нимъ можно понимать *юридическій суверенитетъ*", г. Магазинеръ толкуетъ послѣдній, какъ „правовыя полномочія, обладатель которыхъ получаетъ высшую законную власть въ государствѣ, носитель которыхъ является *творцомъ всей государственной жизни*" [2]).

Нѣкоторые полагаютъ даже, что монархическое начало—единственное творческое начало исторіи. У проф. В. Д. Каткова читаемъ: „Монархическое начало есть *дѣйствительное*

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 83—84.

[2]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 32—33.

творческое начало государства и цивилизаціи. Республиканскія формы государственной жизни представляютъ собою нѣчто несамостоятельное, производное, ростущее изъ элементовъ, вырабатываемыхъ началомъ единодержавія. Только подъ господствомъ монархическаго начала, какъ подъ знаменемъ единства, выростаетъ та дисциплина и сила сцѣпленія, которыя необходимы для республики и которыя однѣ могутъ изъ кучи песчинокъ, не связанныхъ элементовъ—особей и мелкихъ группъ, создать стройное зданіе государства"[1]).

Во всякомъ случаѣ, въ нашей исторіи Верховная Власть всегда была источникомъ преобразованій государственной жизни. „Нѣтъ", пишетъ проф. Чичеринъ, „образа правленія, болѣе пригоднаго къ совершенію крупныхъ преобразованій", какъ монархія. И это именно доказываетъ русская исторія. „Самодержавіе", говорилъ однажды В. М. Пуришкевичъ, „сплотило насъ, неоднократно спасало насъ отъ гибели. *Обновляло* силой своей воли въ различные моменты русской исторіи *условія жизни всего народа* и отдѣльныхъ его сословій и, вѣрьте мнѣ, прихотью единицъ уничтожено быть не можетъ"[2]).

Подобные-же мысли находимъ у г. Захарова: „Абсолютная западная монархія есть монархія эгоизма, классовыхъ интересовъ и ихъ защитница. Монархія въ той формѣ, какъ она вылилась въ Россіи, по своей идеѣ, есть *монархія альтруизма безъ различія интересовъ классовъ и сословій*". „Это соединеніе, съ одной стороны, руководительства соціальными *реформами*, а съ другой—увѣренности въ удовлетвореніи справедливыхъ народныхъ нуждъ и желаній, создало представленіе единенія Царя съ народомъ"[3]). „*Политика эгоизма, личной выгоды, политика, подобная политикѣ* Стюартовъ и другихъ абсолютныхъ государей обогащенія двора не была цѣлью русскихъ Монарховъ. Въ продолженіе многаго ряда лѣтъ мы видимъ *реформы*, которыя идутъ отъ Верховной

---

[1]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 20.

[2]) Пуришкевичъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 157.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 55—56.

Власти, сознававшей ихъ потребность и необходимость". Примѣръ—великая крестьяская реформа. „Освобожденіе крестьянъ—совершено было именно *„внѣвѣдомственнымъ" порядкомъ*, на началахъ истинно самодержавно-національныхъ" [1]). Другой—преобразованія благополучно царствующаго Государя Императора Николая II.

Верховенство, принадлежащее Государю Императору, означаетъ, однако, не только то, что Онъ—Верховный Судія и Глава Государства. Онъ является также Повелителемъ Россійской Имперіи. По вѣрному замѣчанію проф. Алексѣева, „верховной власти одной принадлежитъ право *повелѣвать и принуждать*" [2]). Въ другомъ мѣстѣ онъ говоритъ еще такъ: „Монархическій принципъ, послѣдовательно проведенный, ведетъ... къ признанію монарха верховнымъ владыкой, который *господствуетъ надъ государствомъ*, возвышается надъ закономъ и ставитъ себя надъ правовымъ порядкомъ: монархъ—творецъ этого порядка и его полновластный распорядитель" [3]).

Одно изъ рѣдкихъ по силѣ выраженій Царскаго imperium'а представляютъ знаменитыя слова манифеста 9 іюля 1906 г.: „Да будетъ-же вѣдомо, что Мы не допустимъ никакого своеволія или беззаконія и всею силою государственной мощи приведемъ ослушниковъ закона *къ подчиненію Нашей Царской волѣ*".

Идея Государя Повелителя выражалась всегда въ тѣхъ историческихъ названіяхъ, которыя послѣдовательно носили русскіе Монархи: *Князь*, *Царь*, *Императоръ*. Всѣ они означаютъ собственно Повелитель. Такъ именно они и толкуются изслѣдователями исторіи русскаго государственнаго права. Цитируемъ снова лицо, которое спеціально изучало организацію русской Верховной Власти въ прошломъ, именно проф. Романовича-Славатинскаго:

„Со словомъ Царь связывалась идея международнаго господства и полной независимости отъ подданныхъ" [4]). „Со

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 169.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 119.

[3]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 38.

[4]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 140.

словомъ Царь была связана *идея неограниченной и самодержавной власти.* Понятно, почему къ титулу Царя скоро присоединилось слово „самодержецъ"—переводъ греческаго аутократъ. Уже въ земскомъ удѣльно-вѣчевомъ періодѣ мы встрѣчаемъ употребленіе подобныхъ выраженій" [1]). „Съ имперіей связывалась *идея міроваго господства*, международной гегемоніи. Имперія была не однонароднымъ, но многоплеменнымъ, какъ бы космополитическимъ, государствомъ" [2]).

То-же самое, или почти то-же самое свидѣтельствуютъ, впрочемъ, и другіе русскіе государствовѣды, напр., проф. Куплеваскій: Въ титулѣ „обозначается характеръ власти: Князь, Царь, Императоръ. Московскіе Государи носили сначала первое названіе, которое вообще обозначало *верховнаго племеннаго начальника*, затѣмъ второе, которое обозначало претензіи на *господство надъ всѣмъ христіанскимъ міромъ*, наконецъ, со времени Ништатскаго мира (1721 г.) третье, которое, въ Западной Европѣ вначалѣ обозначало то-же, что и второе названіе—Царя, но въ Россіи съ самаго начала его употребленія ничего больше не означало, кромѣ указанія на равенство Государя съ другими высшими коронованными особами Западной Европы, носящими тотъ-же титулъ" [3]).

Идею господства выражаютъ, кромѣ титула Его Императорскаго Величества, также государственный гербъ, скипетръ, держава, корона и другія *Царскія регаліи.* Проф. В. В. Сокольскій слѣдующимъ образомъ описываетъ значеніе insignia imperii: „корона — символъ величія, скипетръ—символъ справедливости, мудрости и милости (virga virtutis atque veritatis), держава, или державное яблоко—символъ владычества надъ землею, престолъ, или тронъ—символъ власти, возвышающейся надъ всѣми другими властями на землѣ и зависящей только отъ Бога, и порфира—древнее царское одѣяніе" [4]).

Перечисленіе основаній Царскаго imperium'а содержатъ *титулы* Русскаго Императора. Изъ нихъ полный име-

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 140—141.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 142.

[3]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 123.

[4]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 109.

нуетъ русскаго Монарха въ разныхъ соединеніяхъ Императоромъ, Царемъ, Великимъ Княземъ, Княземъ, Государемъ, Повелителемъ и Обладателемъ, съ указаніемъ на тѣ русскія области, къ которымъ данное наименованіе относится. Наконецъ, Основные Законы указываютъ на религіозное освященіе власти Государя Императора

Въ статьѣ 4 Основныхъ Законовъ провозглашается, что „*повиноваться власти* Государя Императора не только за страхъ, но и за совѣсть, самъ Богъ повелѣваетъ". Статья 4 въ этой ея части, вполнѣ соотвѣтствуетъ статьѣ 1 старыхъ Основныхъ Законовъ, гласившей: „Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ". Различія, такимъ образомъ, чисто редакціонныя. Языкъ статьи 4 болѣе современенъ.

Въ этихъ словахъ статьи 4 выражено предписаніе, общее всѣмъ, исповѣдуемымъ въ Россіи, религіямъ, и прежде всего, конечно, народной религіи русскихъ—восточному православію. Отцы и Святители Православной Церкви не разъ въ торжественной формѣ выражали святость Царской власти и обязанность повиноваться ей. „*Церковь поучаетъ* Русскій Народъ повиноваться Верховной Самодержавной Власти не изъ за страха передъ нею, но изъ за совѣсти. Повиновеніе это—нравственный долгъ русскаго гражданина, закрѣпляемый его вѣрноподданнической присягой" [1]).

Въ велѣніяхъ Государя Императора Русскій Народъ привыкъ чтить волю Бога. Государей, по выраженію волоцкаго монаха Іосифа Санина, „*Богъ въ себѣ мѣсто* посади на престолѣ своемъ". Повиновеніе Государю Императору считается религіозной заповѣдью. Представленіе объ Императорской власти, какъ о власти Повелителя, вполнѣ отвѣчаетъ тому ученію о верховной монархической власти, которое даетъ намъ русская наука.

Монархическою властью, говоритъ проф. Чичеринъ, „обезпечивается *единство власти*", „изъ единства власти проистекаетъ... ея сила". „Съ единствомъ власти связана и ея *прочность*". „Монархія есть образъ правленія, наилуше при-

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 79.

способленный къ сохраненію въ обществѣ внѣшняго порядка" [1]).

По словамъ Н. И. Черняева,—нигдѣ не можетъ верховная власть быть *такою сильною*, твердою и устойчивою, *какъ въ неограниченной монархіи*, и ни одна форма правленія, поэтому, не можетъ быть болѣе подходящею, чѣмъ она, для скрѣпленія въ одно цѣлое громадныхъ политическихъ организмовъ, для водворенія въ странѣ расшатаннаго порядка, для проведенія крупныхъ реформъ, для поддержанія справедливыхъ требованій меньшинства и для военныхъ предпріятій" [2]).

Въ чемъ-же выражается идея Царскаго владычества въ нашихъ законахъ? Въ томъ, во-первыхъ, что всѣ проявленія государственной власти внѣшнимъ, видимымъ образомъ *концентрируются* въ рукахъ Государя Императора. Вся государственная власть отправляется или непосредственно Государемъ Императоромъ, или отъ Его имени; въ томъ числѣ и судебные приговоры постановляются отъ имени Его Императорскаго Величества.

Въ томъ, во-вторыхъ, что Государь Императоръ имѣетъ полномочіе *участвовать во всѣхъ проявленіяхъ государственной власти*. Государь Императоръ и законодательствуетъ, и судитъ, и развиваетъ административную дѣятельность. Если безконечное множество дѣлъ администраціи и суда получаютъ окончательное рѣшеніе внѣ непосредственнаго воздѣйствія Императорской Власти, то нѣтъ ни одного, въ которое Высочайшая Власть была бы лишена возможности, въ той или другой формѣ, при тѣхъ или другихъ обстоятельствахъ, вступить. Что-же касается важнѣйшихъ административныхъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и судебныхъ дѣлъ, то они проходятъ и при непосредственномъ участіи Монарха.

Въ томъ, наконецъ, что *государственная власть вся, въ полномъ объемѣ принадлежитъ именно* Государю Императору. Съ верху до низу государственной организаціи проводится воля Монарха, противной Ему воли нигдѣ

---

[1]) Чичеринъ, Курсъ государственной науки, III, стр. 126, 127 и 128.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 26.

не проявляется и отдѣльныя служебныя и неслужебныя воли дѣйствуютъ въ подчиненіи—Императорской и примыкаютъ къ ней, единятся съ ней. Въ соотвѣтствіи съ внѣшними проявленіями государственнаго строя, государственная лѣстница властей имѣетъ въ Монархѣ свою вершину, своего Главу. Именно въ этомъ родѣ изображаются русскія государственныя отношенія различными изслѣдователями. Монархъ есть верховный Властитель.

Итакъ, во-первыхъ, государственная власть концентрируется, или сосредоточивается въ рукахъ Государя Императора. „Права Монарха“, говоритъ проф. Коркуновъ, „какъ субъекта государственнаго отношенія, опредѣляются тѣмъ, что Онъ есть Глава государства. Въ Его рукахъ видимымъ образомъ *сосредоточиваются всѣ различные элементы государственной власти*“ [1]).

По формулѣ В. В. Ивановскаго, повторяемой въ учебникѣ по лекціямъ И. А. Ивановскаго, въ особѣ Монарха „сосредоточивается *центръ тяжести* государственной власти“ [2]). По мнѣнію-же проф. Шалланда, Монархъ сосредоточиваетъ въ себѣ всѣ элементы государственной власти, является „центральнымъ фокусомъ всей государственной дѣятельности“ [3]).

Нѣкоторые, впрочемъ, говорятъ лишь, что Монархъ объединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ *нити администраціи*. Такъ, г. Комботекра: „L'Empereur réunit dans ses mains tous les fils de l'administration (art. 10)“ [4]). Точка зрѣнія совершенно невѣрная, объясняющаяся неправильнымъ переводомъ на французскій языкъ выраженія „управленіе“. Какъ мы уже знаемъ, государственное управленіе означаетъ всю вообще государственную дѣятельность, а не только администрацію. Рѣчь объ этомъ была уже не разъ [5]).

Во-вторыхъ, Государю Императору принадлежитъ право участвовать въ распоряженіи всѣми проявленіями государственной власти. Эту сторону отмѣчаетъ, положимъ, также

---

1) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 592.

2) В. В. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 328.—И. А. Ивановскій, Учебникъ..., стр. 164.

3) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 77.

4) Combothecra, Monographies..., p. 236.

5) См. выше, глава I. „Полнота государственной власти“, стр. 2 сл.

проф. Коркуновъ. По его мнѣнію, Монархъ „имѣетъ право *участвовать въ распоряженіи всѣми проявленіями государственной власти.* Въ этомъ смыслѣ можно сказать, что въ Имперіи ни одинъ актъ государственной власти не совершается помимо или противъ воли Монарха" [1]). „Будетъ ли Монархъ абсолютнымъ или ограниченнымъ Властителемъ, Онъ, всетаки, имѣетъ право участвовать, такъ или иначе, во всѣхъ проявленіяхъ государственной власти, что и придаетъ Ему значеніе Главы и *сосредоточія всей государственной дѣятельности*" [2]).

Эта формула повторяется и прив.-д. Устиновымъ, который выражается слѣдующимъ образомъ: „Права Государя Императора, какъ высшаго органа государственной власти, призваннаго объединять и направлять государственную дѣятельность, *распространяются на всѣ области* проявленія государственной власти" [3]). Это надо понимать въ томъ смыслѣ, что Государь Императоръ не только видимымъ образомъ концентрируетъ всю государственную дѣятельность, но объединяетъ ее и по существу, со стороны ея содержанія.

Наконецъ, та власть, которую Государь Императоръ объединяетъ въ своемъ лицѣ, и во всѣхъ проявленіяхъ которой имѣетъ право участвовать, принадлежитъ именно Ему, это Царская или Императорская власть: Государю Императору принадлежитъ вся полнота власти. У г. Захарова читаемъ: „*Вся полнота государственной власти нераздѣльно* принадлежитъ Государю Императору, подъ общимъ главенствомъ котораго и дѣйствуютъ, не сливаясь, отдѣльныя независимыя другъ отъ друга власти" [4]). Подобныя-же формулы члена Государственной Думы В. Н. Львова и члена Государственнаго Совѣта С. С. Манухина были приведены раньше, но, въ общемъ, современные государствовѣды хранятъ молчаніе по этому вопросу, или даютъ ему неправильное рѣшеніе [5]).

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 692.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 692.

[3]) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 3.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 209—210.

[5]) См. выше, глава II, „Верховный обладатель государственной власти", стр. 16, 17 и др.

Въ то-же время начало полноты Императорской Власти опредѣленно выставляли изслѣдователи дореформеннаго строя, напр., проф. Градовскій: „Во всякомъ государствѣ какое-либо учрежденіе сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ *всю полноту верховной власти*. Оно является источникомъ всякой власти, и всѣ прочія установленія дѣйствуютъ его именемъ и по его полномочію" [1]).

Проф. Алексѣевъ: „Абсолютный Монархъ, допуская участіе народнаго представительства въ своей дѣятельности, этимъ *не умаляетъ принадлежащей Ему полноты власти*. За Нимъ исключительно сохраняется imperium, Онъ носитель всей государственной власти" [2]).

Проф. Энгельманъ: „*Die gesammte Staatsgewalt steht dem Kaiser* als Eigenthum zu, nur er ist zur Ausübung derselben berechtigt" [3]).

То государственное управленіе, въ которомъ Государь Императоръ дѣйствуетъ непосредственно и нераздѣльно, является верховнымъ; остальное—или законодательствомъ, или управленіемъ подчиненнымъ. Объ этомъ уже шла рѣчь раньше [4]). По вѣрному замѣчанію г. Калантарова: „diese ausdrückliche Scheidung der Verwaltung in die oberste und die untergeordnete, kann als durchaus *urwüchsige Eigentümlichkeit des russischen öffentlichen Rechts* betrachtet werden" [5]) Такимъ образомъ, къ верховному управленію не относится не только управленіе подчиненное, но и законодательство въ формальномъ его пониманіи, которое образуетъ особую вѣтвь управленія вообще, или всей государственной дѣятельности.

Какъ мы уже знаемъ, уподобленіе управленія—администраціи не выдерживаетъ критики. Совершенно невѣрны, положимъ, слѣдующія утвержденія г. Калантарова: „Fassen wir die ganze Tätigkeit der Staatsgewalt *nach Ausscheidung* der im Wege der *Gesetzgebung und der Rechtspflege* zu erledigenden Angelegenheiten unter der Bezeichnung *Verwaltung* zusammen, welche „in ihrem vollen Umfange dem Kaiser auf dem Gebiete des ganzen russischen Staates zusteht" [6])... Государю Импе-

[1]) Градовскій, Начала..., I, стр. 144.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 119.

[3]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 13.

[4]) См. выше, глава II. „Стихіи государственной власти", стр. 23 сл.

[5]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 91.

[6]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 89.

ратору принадлежитъ вся вообще государственная власть, а вовсе не одна администрація. Въ то-же время, однако, къ верховному управленію относится и та *чисто исполнительная дѣятельность*, которую несетъ сама Верховная Власть. Верховная власть и верховное управленіе понятія не тождественныя [1]).

Такимъ образомъ, несомнѣнно, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ Государь Императоръ выступаетъ, какъ носитель такой власти, которая по существу не отличается отъ власти подчиненныхъ органовъ, и поэтому Его можно считать въ этихъ отношеніяхъ также *органомъ государства*, хотя и Верховнымъ,—Верховнымъ Магистратомъ, какъ говорятъ нѣкоторые. Но явную ошибку дѣлаютъ тѣ, которые все государственное значеніе Государя Императора и ограничиваютъ ролью органа.

Такъ, у проф. Лазаревскаго мы читаемъ: „Монархъ не является органомъ, носящимъ всю власть, принадлежащую государству, но является *однимъ изъ органовъ государства*. Роль другихъ органовъ не исчерпывается тѣмъ, что они ограничиваютъ власть Государя, но въ дѣйствительности въ государствѣ есть, помимо Государя, и другіе органы, являющіеся самостоятельными носителями извѣстной части государственной власти“ [2]). „Монархъ есть одинъ изъ органовъ государства, органъ, *какъ и всѣ другіе*, обладающій опредѣленною совокупностью правительственныхъ полномочій, но занимающій среди другихъ органовъ государства совершенно особое, исключительно выдающееся положеніе. Оно обусловливается цѣлымъ рядомъ причинъ“ [3]). „Взгляды, согласно которымъ въ современномъ государствѣ Монархъ стоитъ надъ нимъ и государство является лишь предметомъ, объектомъ власти Монарха, не соотвѣтствуютъ дѣйствительному положенію вещей и современному правосознанію. Монархъ теперь стоитъ не надъ государствомъ, а *въ немъ, какъ его органъ*. Но положеніе этого органа весьма сложно и вызываетъ нѣкоторые споры“ [4]).

---

[1]) См. выше, глава IV. „Управленіе верховное и подчиненное“ стр. 44 сл., 54 сл.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 133.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 138.

[4]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 131—132.

На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ и проф. Котляревскій: „И въ абсолютномъ государствѣ, поскольку понятіе государства вообще существуетъ для народнаго правосознанія, и поскольку данный строй содержитъ элементы правовой связанности, *Монархъ является только органомъ.* Логически это несомнѣнно, но психологически власть государства и власть Государя легко могутъ представляться совпадающими"[1]).

Г. Калантаровъ: „Eine hervorragende Stellung nimmt im russischen Staate der Kaiser ein. Die Krone im modernen, wie ehemals im absolutistischen Russland, nimmt eine Stellung ein, welche nichts anderes als *eine Staatsinstitution ist*, die mit allen ihren Rechten im Staate selbst, also nicht ausser oder über ihm, ihren Status hat und infolgedessen selbst auch *ein Organ des Staates* bildet; und doch erscheint dieses Organ nach Art und Umfang seiner Kompetenz als ein solches von ganz eigenartiger Gestalt". „Die Stellung des Monarchen in Russland ist nicht deshalb hervorragend, weil Er die Eigenschaft der Unmittelbarkeit besitzt; die Reichsduma und der Reichsrat sind ja wohl in diesem Sinne auch unmittelbare Organe"[2]).

Г. Устиновъ: „По современнымъ научнымъ воззрѣніямъ, верховная власть является (см. В. М. Хвостовъ: „Общая теорія права", §§ 3, 4 и 6), важнѣйшимъ отличительнымъ признакомъ государства. Существо ея заключается въ ея самостоятельности, въ совершенной независимости при рѣшеніи вопросовъ, находящихъ въ кругъ ея вѣдомства, въ ея неподчиненности другой власти и въ вытекающей отсюда безусловности повиновенія ей. Такая власть *принадлежитъ государству* въ его цѣломъ. Но *осуществленіе ея возлагается на тѣ или иные органы государства*, при чемъ среди такихъ органовъ въ каждомъ государствѣ имѣется *высшій органъ*, который объединяетъ дѣятельность государства, приводитъ въ движеніе государственный механизмъ и имѣетъ власть *окончательной санкціи измѣненія правопорядка въ государствѣ*"[3]).

Изъ этого обзора мы видимъ, что воззрѣніе на Государя Императора лишь, какъ на одного изъ органовъ

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 201.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 27—28.

[3]) Устиновъ, Русское Государственное Право..., стр. 3.

государства, занимающаго, впрочемъ, сравнительно высшее, чѣмъ всѣ остальные органы, положеніе, весьма распространены. Всѣ они отрицаютъ особыя свойства Императорской Власти, дѣлающія изъ нея власть верховную, или суверенную. Всѣ они покоются *на отрицаніи монархическаго суверенитета*, какъ основаніе русскаго государственнаго строя и исходятъ изъ понятія государственнаго суверенитета. На теоріяхъ послѣдняго, поскольку онѣ нашли себѣ выраженіе въ русской литературѣ, мы остановимся въ слѣдующей главѣ. Въ данномъ-же мѣстѣ совершенно достаточно отмѣтить лишь слѣдующее. Отрицать суверенныя свойства Императорской Власти, о которыхъ толковалось въ предшествующей главѣ, значило бы отрицать основныя начала русскаго государственнаго строя. Признавая-же ихъ, конструировать Императорскую Власть, лишь какъ органъ государства, значило бы выставлять совершенно нелѣпыя построенія. Органъ такими свойствами власти обладать не можетъ.

Таковы основныя направленія, въ которыхъ проявляется верховенство русскихъ Императоровъ: верховный судъ, верховное строительство, верховное владычество, Исполнительныя функціи Императорской Власти. сравнительно, малоразвиты. Причемъ, цѣль развитія русскаго государственнаго права составляетъ именно *полное освобожденіе Верховной Власти* отъ тѣхъ обязанностей, которыя получили юридическую регламентацію и превратились въ исполненіе права, въ дѣятельность исполнительную. Вся исторія русскаго государственнаго права состоитъ именно въ постепенномъ освобожденіи Верховной Власти отъ обязанностей этого рода.

Не вся, поэтому государственная власть отправляется, непосредственно Государемъ Императоромъ. Ученіе, считающее Государя Императора сувереномъ, не утверждаетъ, конечно, что на Немъ лежитъ личное отправленіе всѣхъ функцій государственной власти. Оно утверждаетъ только, что отправленіе всѣхъ государственныхъ функцій *возводится*, въ указанномъ выше смыслѣ, къ Верховной Власти. Часть государственной власти передается подчиненнымъ властямъ, это, безъ исключенія,—функціи исполнительныя: судебная и административная.

Подчиненныя власти дѣйствуютъ отъ имени Государя Императора, по Его указаніямъ, подъ Его надзоромъ и несутъ передъ Нимъ отвѣтственность. И министры отвѣтственны лишь передъ Монархомъ. Источникъ всякой государственной власти есть Государь Императоръ. Приэтомъ подчиненнымъ органамъ предоставляется, каждому особая, *строго опредѣленная степень власти.* Положеніе законодательныхъ установленій во многомъ напоминаетъ положеніе другихъ государственныхъ учрежденій, а ихъ членовъ—вообще служащихъ на высшихъ должностяхъ.

Задачей является, какъ указано, передача подчиненнымъ властямъ *возможно большаго числа государственныхъ дѣлъ* исполнительнаго значенія. Эта сторона вопроса хорошо освѣщена у г. Тихомирова: „Единоличная власть", говоритъ онъ, „имѣетъ свои хорошія управительныя свойства (единство, энергію дѣйствія и т. д.), но эти качества *подрываются, въ смыслѣ управительномъ, вслѣдствіе ограниченнаго предѣла прямаго дѣйствія, доступнаго силамъ одного человѣка.* Лишь въ немногихъ случаяхъ единоличнаго дѣйствія необходима именно монархія, такъ какъ диктатора способна выдвигать и демократія и аристократія, при чемъ онѣ выдвигаютъ человѣка за его способности, то есть даже со значительнымъ преимуществомъ передъ монархіей. Но именно для задачъ *верховной власти*—всѣ основныя природныя свойства монархіи наиболѣе пригодны и стоятъ положительно внѣ соперничества и даже внѣ сравненія, со способностями аристократіи и демократіи" [1]).

„*Непосредственное участіе* въ управленіи для Верховной Власти *всегда ограничено* самой силой вещей. По физической невозможности управлять всѣмъ одному—развивается система передаточной власти. Это совершенно нормально и необходимо даже для того, чтобы Монархъ, въ случаѣ надобности, нашелъ силы и время вступиться лично въ какую нибудь отрасль управленія, не будучи подавляемъ всѣми остальными частями его" [2]).

„Будучи связана только съ управительными учрежде-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 27—28.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 165.

ніями и не находясь въ непосредственной связи съ націей, Верховная Власть *теряетъ возможность исполненія своихъ важнѣйшихъ функцій; наблюденія, контроля и общаго направленія дѣлъ съ національной точки зрѣнія.* Она погружается бюрократіей исключительно въ дѣло управленія, какъ простой центральный органъ бюрократическихъ учрежденій.

„Но и это положеніе фиктивно. При безмѣрномъ количествѣ „дѣлъ" всепроникающаго бюрократическаго строя, упраздняющаго самостоятельную работу гражданъ и націи, —сознательное участіе во всѣхъ этихъ милліонахъ дѣлъ— фактически совершенно невозможно. Въ дѣйствительности, Верховная Власть не можетъ ни знать, ни обсудить, ни провѣрить почти ничего. Поэтому, Ея управительная роль дѣлается лишь кажущейся. Поглощенная-же лично въ эти милліоны мелкихъ управительныхъ дѣлъ — Она не имѣетъ возможности ихъ контролировать. Въ результатѣ, единственной дѣйствительной властью страны является канцелярія" [1]).

„Управленіе должно строиться такъ, чтобы въ обычномъ порядкѣ — государственный механизмъ функціонировалъ возможно болѣе самъ, *лишь подъ общимъ наблюденіемъ* Монарха. Но, какъ только дѣйствіе правительственнаго механизма начинаетъ въ какомъ-либо пунктѣ ослабѣвать и фальшивить—Верховная Власть должна имѣть возможность немедленно замѣтить это и непосредственно вступиться въ дѣло, для исправленія хода машины" [2]).

„Въ дѣйствіяхъ частныхъ властей, при полномъ соблюденіи законности, могутъ проявляться столь неудобныя качества, какъ *вялость, небрежность, неспособность* и т. д. Эти качества могутъ отражаться на ходѣ управленія не менѣе вредно, чѣмъ *незаконность.* Съ другой стороны, могутъ быть дѣйствія юридически „незаконныя", но составляющія прямой долгъ служащаго, какъ гражданина, исполняющаго свой долгъ въ отношеніи верховной власти" [3]).

Заключеніе таково: „Le Roi regne, mais ne gouverne pas". Эту формулу писатели конституціонной школы превращали

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 234.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 165.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 218.

нерѣдко въ смѣшную и ничтожную, предоставляя Монарху, какъ царственной силѣ, только формальность утвержденія мѣръ да пышность представительства. Но истинный смыслъ этой формулы совсѣмъ иной. Роль царственная, какъ верховная, состоитъ *въ управленіи управительными силами*, ихъ направленіи, ихъ контролѣ, судѣ надъ ними, измѣненіи ихъ персонала и устройства. Монархъ приводитъ въ движеніе управительную машину, а не превращается въ нее самъ. Если задачей управительнаго искусства является, вообще, *произведеніе наибольшаго количества дѣйствія съ наименьшей затратой силы*, то это правило особенно важно соблюдать въ отношеніи употребленія силы самой верховной власти" [1]). Чрезвычайно вѣрныя замѣчанія de lege ferenda! Въ общемъ, однако, мысли, высказываемыя г. Тихомировымъ, лежатъ въ основаніи устройства каждаго монархическаго государства, а въ томъ числѣ и Русской Имперіи. Слѣдовало бы только пожелать *болѣе послѣдовательнаго и продуманнаго проведенія* ихъ во всѣхъ отрасляхъ русской государственной дѣятельности. Такова первая задача устройства подчиненнаго управленія.

Второй задачей является такое устройство государственныхъ властей, чтобы Верховная Власть могла опираться въ своихъ рѣшеніяхъ на опытъ, знаніе и таланты возможно большого круга своихъ подданныхъ, по крайней мѣрѣ, соотвѣтственно организованныхъ особыхъ состоящихъ при Верховной Власти государственныхъ властей. И въ этомъ отношеніи нельзя не цитировать г. Тихомирова, который, впрочемъ, имѣетъ здѣсь въ виду только законосовѣщательныя учрежденія: „Воля Монарха, какъ верховной власти, должна выражать въ себѣ *величайшую освѣдомленность, обдуманность, разумъ, соотвѣтствіе съ обстоятельствами и съ духомъ націи*. Монархъ, какъ человѣкъ, можетъ не знать, и даже иногда не можетъ знать и сотой доли того, что необходимо знать для установленія даннаго закона. Монархъ, какъ человѣкъ, можетъ даже не догадываться о томъ, что извѣстный законъ необходимъ, а другой требуетъ отмѣны. Но государственный механизмъ для того и существуетъ, чтобы силу Монарха, какъ человѣка, увели-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 162.

чивать содѣйствіемъ всей, по возможности, силы національнаго разума и знанія. Правильныя законодательныя учрежденія должны достигать именно этой цѣли. Ими должна быть обезпечена чуткая законодательная инищіатива, всестороннее освѣдомленіе относительно всего, говорящаго за и противъ даннаго закона, обдуманность рѣшенія и, наконецъ, удачная редакція закона" [1]).

Въ предыдущемъ было указано, что русское государственное право знаетъ два рода подчиненныхъ органовъ: одни располагаютъ извѣстной долей самостоятельной власти, другіе являются совѣтниками при Государѣ Императорѣ или органами чисто исполнительными [2]). Цитирую еще г. Калантарова, на котораго раньше не было сдѣлано ссылки. Онъ отмѣчаетъ: „die Sonderung *aller Verwaltungs-Behörden des Reiches in zwei Gattungen:* die einen unterstützen unmittelbar den Monarchen in der Ausübung der obersten Verwaltung, die andern besorgen selbständig mannigfaltige administrative Angelegenheiten. Daraus ergibt sich, dassdie Organe der ersten Gattung, welche an der unmittelbaren Verwaltungstätigkeit des Monarchen teilnehmen, einer selbständigen Gewalt entbehren; sie haben alle die Bedeutung beratender, dem Monarchen zur Seite stehender Behörden, seiner *Ratgeber.* Ihre Aussagen sind blosse Meinungsäusserungen und binden den Monarchen in keiner Hinsicht; nur die Allerhöchste Bestätigung verleiht ihnen bindende Kraft.... Die charakteristiche Eigentümlichkeit der untergeordneten Verwaltung bildet der Umstand, dass ihren Organen *eine gewisse Gewalt*, die auf dem Gesetz beruht und in dem gesetzlichen Rahmen sich selbständig bewegen, verliehen ist" [3]). Такимъ образомъ, въ русскомъ правѣ осуществляется и эта задача. Немаловажное значеніе въ этомъ отношеніи имѣетъ роль законодательныхъ палатъ. Министры-же и главноуправляющіе представляютъ связующее звено между органами верховнаго управленія и низшимъ подчиненнымъ управленіемъ.

---

1) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 216.

2) См. выше, глава III. „Стихіи государственной власти", стр. 23.

3) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung... S. 91.

ГЛАВА XXIV.

Теорія верховенства государства и закона.

Содержаніе.—Отрицаніе суверенитета Монарха. — Толкованіе верховенства, какъ титула. — Государственное верховенство. — Воплощеніе государственнаго верховенства въ лицѣ Монарха. — Верховенство закона.

Ученіе о суверенитетѣ Монарха, несмотря на совершенно ясный смыслъ нашихъ законовъ, вызываетъ противъ себя возраженія. Наиболѣе опредѣленно и прямо высказывается проф. А. С. Алексѣевъ: „Воззрѣніе на Монарха, *какъ на суверена*, стоящаго внѣ государства и надъ государствомъ, а на народъ, какъ на объектъ его власти, *совершенно чуждо государственнымъ актамъ переходной эпохи.* Въ Высочайшемъ манифестѣ 6-го августа 1905 года, Государь не противополагаетъ себя народу и не ставитъ себя надъ нимъ, а выступаетъ силою, рядомъ и въ союзѣ съ народомъ созидающей нашъ государственный строй. „Государство Россійское, —читаемъ мы въ этомъ манифестѣ, — созидалось и крѣпло неразрывнымъ единеніемъ Царя съ народомъ и народа съ Царемъ. Согласіе и единеніе Царя и народа — великая нравственная сила, созидающая Россію въ теченіе вѣковъ".

„Отношеніе единодержавнаго начала къ принципу общественнаго самоопредѣленія еще ярче и уже вполнѣ опредѣленно выступаетъ въ манифестѣ 17-го октября и въ сопровождавшемъ его всеподданнѣйшемъ докладѣ. Въ нихъ *нѣтъ и отдаленныхъ намековъ на доктрину монархическаго принципа*: основы гражданской свободы, начало распредѣленія законодательной власти между Монархомъ и народнымъ представительствомъ и требованіе участія послѣд-

няго въ надзорѣ за правительствомъ признаются тѣми коренными началами, которыя должны лечь въ основаніе русскаго государственнаго строя. И эти начала выставляются не только выраженіемъ воли Монарха, но и отвѣтомъ на требованія русскаго мыслящаго общества. „Россія", по словамъ автора всеподданнѣйшаго доклада, „переросла форму существующаго строя: она стремится къ строю правовому на основѣ гражданской свободы. Въ уровень съ одушевляющей благоразумное большинство идеей должны быть поставлены и внѣшнія формы русской жизни"..

„*Монархическій принципъ* въ духѣ нѣмецкой доктрины зейделевскаго толка и вытекающій изъ него взглядъ, по которому Монархъ является субъектомъ всей полноты власти, ни съ какимъ другимъ факторомъ имъ не раздѣляемой, стоитъ *въ прямомъ противорѣчіи и съ Именнымъ Высочайшимъ указомъ* Правительствующему Сенату объ утвержденіи Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Въ этомъ указѣ очень ярко разграничивается власть законодательная отъ власти верховнаго управленія. Признавая лишь послѣднюю „принадлежащей" нераздѣльно Монарху, указъ этимъ самымъ высказываетъ тотъ вновь провозглашенный принципъ, въ силу котораго законодательная власть перестаетъ принадлежать Государю нераздѣльно, а распредѣляется между Монархомъ и народными представителями" [1]).

„И въ манифестѣ 6-го августа, и въ актахъ 17-го и 18-го октября, и въ указѣ 23-го августа, ясно проведены начала иного порядка, — начала, которыя *сочетаютъ монархическій элементъ съ элементомъ общественнаго самоопредѣленія.* Игнорировать этотъ послѣдній элементъ, не видѣть въ его признаніи одну изъ основныхъ предпосылокъ нашихъ Основныхъ Законовъ и сводить эти предпосылки къ одному только принципу, по которому и въ нашемъ современномъ строѣ Монархъ *сохранилъ всю полноту суверенитета* и дарованной имъ конституціей лишь ограничилъ себя въ осуществленіи своей самодержавной власти, — это значитъ съ одной стороны замалчивать наиболѣе животворное начало нашего государственнаго строя, съ другой — вводить въ него чуж-

[1]) Алексѣевъ, Основные Законы. Р. В. 1912, № 102.

дый ему принципъ, выдвинутый пережившими себя политическими теченіями нѣмецкой общественности и въ наши дни окончательно поблекшій" [1]).

„Мы признаемъ эти положенія безусловно неправильными. Они приписываютъ нашимъ Основнымъ Законамъ совершенно *архаическіе принципы*, *противорѣчащіе современному правосознанію* и основнымъ тенденціямъ политическаго развитія современнаго государства. Они кромѣ того не вяжутся не только съ *явнымъ смысломъ того общественнаго движенія*, которое вызвало коренное преобразованіе нашего политическаго уклада, но и съ *категорическими заявленіями государственныхъ актовъ*, въ которыхъ выразилось это преобразованіе" [2]).

Не подлежитъ сомнѣнію, что перечисленные г. Алексѣевымъ манифесты имѣютъ громадное государственное значеніе и являются, несомнѣнно, источниками дѣйствующаго права, но онъ, какъ будто, забываетъ про то, что главнымъ источникомъ послѣдняго являются, все-таки, наши Основные Законы, и что ученая критика, выясняя существо Императорской Власти, должна, прежде всего, заниматься ими. Гдѣ-же, спрашивается, въ умозаключеніяхъ автора статья 4 нашихъ Основныхъ Законовъ? Не долженъ ли былъ онъ объяснить, какимъ образомъ возможно отрицать суверенитетъ Государя Императора, когда статья *4 прямо называетъ власть Его—верховной?* Выясненіе существа Императорской Власти—задача Основныхъ Законовъ, тогда какъ манифесты преслѣдуютъ свои особыя задачи. Въ то-же самое время, однако, и указаніе проф. Алексѣева на то, что манифесты 6 августа 1905 г., 17 октября 1905 г. и 23 апрѣля 1906 г. чужды идеямъ монархическаго принципа, совершенно ошибочно. Напомню нѣкоторыя весьма извѣстныя мѣста изъ этихъ манифестовъ.

Манифестъ 6 августа заявляетъ о „неприкосновенности основнаго закона Россійской Имперіи о существѣ самодержавной власти". Манифестъ 17 октября гласитъ:

---

1) Алексѣевъ, Основные Законы. Р. В. 1912, № 102.

2) Алексѣевъ, Основные Законы. Р. В. 1912, № 102.

„На обязанность правительства возлагаемъ мы выполненіе *непреклонной Нашей воли*". Манифестъ 23 апрѣля снова говоритъ о *самодержавной власти* Всероссійскихъ Монарховъ и о новыхъ путяхъ ея проявленія въ дѣлахъ законодательства. Все это очень далеко отъ того, что утверждаетъ г. Алексѣевъ. Не говорю уже объ общемъ духѣ этихъ манифестовъ, проникнутыхъ сознаніемъ верховнаго Царскаго призванія. Наконецъ, разъ начавъ разбирать постановленія Высочайшихъ манифестовъ, проф. Алексѣевъ долженъ былъ бы коснуться не только указанныхъ 3, и тогда онъ имѣлъ бы возможность принять во вниманіе и другія, еще болѣе опредѣленныя выраженія именно монархическаго принципа въ актахъ послѣдняго времени. Словомъ, путемъ догматическаго анализа нашего права, никакъ нельзя доказать, что Государь Императоръ не суверенъ.

Но въ ученіи г. Алексѣева имѣются и еще отклоненія отъ нашихъ законовъ, отклоненія, которыя заслуживаютъ того, чтобы быть отмѣченными. Нигдѣ, ни въ манифестѣ 6 августа, ни въ какомъ либо другомъ не говорится, что Государь Императоръ выступаетъ, какъ созидающая сила „рядомъ и въ союзѣ съ народомъ". Наши законы говорятъ не объ этомъ, а *объ единеніи Царя и народа*, притомъ единеніи нравственномъ, а вовсе не юридическомъ, между тѣмъ проф. Алексѣевъ имѣетъ въ виду установить юридическія отношенія нашей государственной власти. Единенія Царя и народа ничего общаго съ ограниченіемъ Царской Власти, конечно, не имѣетъ. На этомъ вопросѣ мы остановимся спеціально дальше [1]). Въ то-же самое время монархическій принципъ отнюдь не требуетъ, чтобы Монархъ стоялъ внѣ государства, но лишь надъ государствомъ, въ томъ смыслѣ, какъ голова стоитъ надъ туловищемъ, но не внѣ его. Такъ Монархъ и называется—Главою государства. Столь-же невѣрно и утвержденіе, будто законодательная власть распредѣлена у насъ между Монархомъ и народнымъ представительствомъ. Власть законодательства принадлежитъ по русскимъ законамъ Государю

[1]) См. Очеркъ IV. „Неограниченность". — Глава XXVI „Единеніе Царя и народа, народа и Царя".

Императору[1]). Нигдѣ, рѣшительно нигдѣ не говорится, будто Монарху нераздѣльно принадлежитъ „лишь" власть верховнаго управленія. Наоборотъ, статья 10 прямо говоритъ, что Ему принадлежитъ вся власть государственнаго управленія, а статья 4, что Монарху принадлежитъ власть верховная и самодержавная. При разграниченіи власти законодательной и власти верховнаго управленія разграничиваются лишь разныя формы проявленія той-же самой Императорской Власти.

Наконецъ, если и возможно согласиться съ утвержденіемъ, что наши законы *„сочетаютъ монархическій элементъ съ элементомъ общественнаго самоопредѣленія"*, то лишь въ томъ смыслѣ, что въ лицѣ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта создано два центра народной жизни, при помощи которыхъ общественное мнѣніе можетъ организовываться, по крайней мѣрѣ по вопросамъ законодательства, и находить свое выраженіе въ голосованіяхъ палатъ по поводу вносимыхъ въ нихъ законопроектовъ, но работа палатъ и представляютъ собой единственную извѣстную нашему законодательству юридическую форму участія въ отправленіи законодательной власти, конечно, не государства, и не народа, а именно нѣкоего общественнаго элемента, т. е., народныхъ представителей. Словомъ, критику проф. Алексѣева мы должны признать исходящею изъ невѣрныхъ данныхъ: искаженія содержанія манифестовъ, игнорированія постановленій Основныхъ Законовъ, невѣрнаго толкованія монархическаго принципа и смѣшенія юридической и нравственной точекъ зрѣнія. Отвергнуть суверенитетъ Государя Императора, или хотя бы доказать, что онъ раздѣленъ между Монархомъ и палатами, ему не удалось.

Другіе изслѣдователи не высказываются столь пространно, но стоятъ, въ сущности, на той-же точкѣ зрѣнія, что и проф. Алексѣевъ. Не имѣя возможности отвергнуть принадлежность Государю Императору права верховенства, они, по крайней мѣрѣ, пытаются такъ толковать верховенство, чтобы оно потеряло все свое значеніе. Понимаютъ именно его

---

[1]) См. выше, глава VII, „Верховное управленіе и законодательство", стр. 126.

лишь *въ смыслѣ титула*, указывающаго на высокое положеніе Государя Императора въ государствѣ. Эту точку зрѣнія развиваютъ нѣкоторые вполнѣ авторитетные изслѣдователи.

Проф. В. В. Ивановскій пишетъ: „Если ст. 4. Осн. Зак. говоритъ, что Императору принадлежитъ верховная власть, то такое выраженіе *допустимо* въ смыслѣ власти Главы государства, пользующагося *чрезвычайно высокими прерогативами и правами*“ [1]).

Съ своей стороны, прив.-д. Лазаревскій пытается соотвѣтствующими доводами объяснить примѣненіе къ Монарху эпитета верховный. Ставитъ онъ вопросъ на общую точку зрѣнія. „Монархъ“, говоритъ онъ, „хотя бы и конституціонный, въ глазахъ народа, да и въ своихъ собственныхъ, остается *высшимъ существомъ*, отъ котораго цѣлая пропасть отдѣляетъ подданныхъ, хотя бы и занимающихъ высшія мѣста на соціальной лѣстницѣ“. „Это особое положеніе монарха въ значительной степени поддерживается и усиливается его *общественнымъ положеніемъ*. Монархъ не только самъ занимаетъ среди аристократіи и сановниковъ государства совершенно исключительное, ни съ кѣмъ не сравнимое, положеніе, но и является такимъ лицомъ, степень приближенія къ которому опредѣляетъ, по взглядамъ господствующихъ классовъ общества, соціальное положеніе каждаго. Все это обусловливаетъ совершенно исключительное отношеніе къ особѣ монарха, окружаетъ его извѣстнымъ ореоломъ, создаетъ какое то полумистическое благоговѣніе и къ нему лично, и къ нему, какъ воплощенію идеи государства. Благодаря этому, личныя желанія монарха получаютъ вѣсъ и значеніе во много разъ большее, чѣмъ то, какое имъ присваивается буквою закона“ [2]). Наконецъ, „престижъ монарховъ въ глазахъ народа въ значительной степени поддерживается тѣмъ исключительнымъ *блескомъ*, которымъ ихъ окружаетъ ихъ дворъ, и тѣми громадными матерьяльными средствами, которыми они располагаютъ и въ конституціонную эпоху“ [3]).

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 371.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 139.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 138—139.

Такимъ образомъ, г. Лазаревскій пытается объяснить титулъ верховенства бытовыми, такъ сказать, условіями, переживаніями прошлаго, внѣшней обстановкой и пр. Онъ забываетъ, что верховенство есть юридическій институтъ, что это есть верховная государственная власть. Дѣло вовсе не въ исторіи и бытѣ, а въ *особой юридической природѣ тѣхъ полномочій*, которыми пользуется Государь Императоръ и объяснить ихъ разными посторонними и, въ общемъ, мелочными соображеніями никакъ нельзя. Для обозначенія особо высокаго положенія, блеска и пр. Монарха, помимо всего прочаго, не было надобности употреблять выраженія, не примѣняемыя къ другимъ, нерѣдко, очень высокимъ чинамъ государства.

Изслѣдователи, отказывающіеся признать верховенство Монарха, приписываютъ верховенство не ему, а Государству Русскому или закону. Первое рѣшеніе предлагалось еще нѣкоторыми теоретиками нашего дореформеннаго права. Причемъ иногда, вмѣсто государства, говорили о народѣ или обществѣ и ихъ верховенствѣ. Въ общемъ, несомнѣнно, теорія государственнаго суверенитета-верховенства есть не болѣе, какъ видоизмѣненіе болѣе старой теоріи народнаго суверенитета и подъ государствомъ, обыкновенно, понимался именно народъ въ государствѣ, или государственный народъ. Во всякомъ случаѣ, въ русской литературѣ государственнаго права всѣ эти понятія постоянно смѣшивались.

Ученія народнаго суверенитета гласили, что „носителемъ самодержавной, суверенной власти въ государствѣ *является весь народъ*, какъ единое, равноправное во всѣхъ своихъ частяхъ и полновластное цѣлое, и его воля, общая воля всего народа, является верховной инстанціей въ рѣшеніи всѣхъ вопросовъ государственной жизни“ [1]). По справедливому замѣчанію проф. В. Н. Ренненкампфа, „идея народнаго суверенитета есть старое наслѣдіе европейскаго политическаго сознанія, получившаго его въ традиціи римскаго права, въ глазахъ котораго императоръ являлся *уполномоченнымъ народа* и, лишь въ силу этого полномочія, имѣлъ ту или другую

[1]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 1.

власть. Онъ былъ, въ существѣ дѣла, однимъ изъ органовъ республики, республиканскимъ магистратомъ“ [1]).

Теорія государственнаго—народнаго суверенитета имѣетъ въ русской наукѣ государственнаго права не одного представителя. Не имѣя возможности спеціально разсматривать ее, мы коснемся, болѣе или менѣе отрывочно, лишь нѣкоторыхъ ученій, обойти молчаніемъ которыя въ нашемъ изслѣдованіи невозможно. Особенно подробно развивалъ подобное ученіе въ прежнее время тотъ-же проф. Алексѣевъ, слѣдуя, впрочемъ, иногда очень близко Іеллинеку и другимъ. Вотъ что мы читаемъ въ его курсѣ русскаго государственнаго права:

„Государство, какъ и всякая юридическая личность, имѣетъ *свою самостоятельную волю*, отличную отъ воль своихъ составныхъ элементовъ. Эта воля государства, какъ и всякая воля, имѣетъ способность вызывать измѣненія во внѣшнемъ мірѣ и воздѣйствовать на другія воли, она, какъ и всякая воля, есть сила, власть. И эту силу государства, производящую физическія и психическія измѣненія, мы называемъ государственною властью“ [2]). „Воля.... государства не пустая фикція, а очень внушительная дѣйствительность, находящая свое выраженіе въ желаніяхъ и стремленіяхъ народа, въ его идеалахъ и практическихъ дѣлахъ“ [3]). Такимъ образомъ, Государство Русское есть, въ ученіи проф. Алексѣева, именно, Народъ Русскій, а государственная воля — народная воля. Народная воля, значитъ, и есть, по его мнѣнію, государственная власть.

„Между государственными учрежденіями въ абсолютной монархіи есть одно, которое, по преимуществу, служитъ проводникомъ, *практическимъ выразителемъ воли государства;* мы говоримъ о правѣ монарха, въ личной дѣятельности котораго проявляется, прежде всего, дѣятельность государственной власти. Но это право монарха есть не что иное, какъ право быть *высшимъ органомъ государства*. Это право предполагаетъ существованіе государства и въ немъ только

---

[1]) Ренненкампфъ, Правовое государство и народный суверенитетъ, стр. 5.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 109.

[3]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 109.

имѣетъ свою цѣль и свое оправданіе. Если бы мы иначе конструировали права монарха, государя бы отождествляли съ государствомъ, его волю съ волею государства, то лишили бы эти права ихъ естественной почвы, ихъ реальнаго основанія" [1]). Такимъ образомъ, Монархъ есть только особый юридическій механизмъ для проявленія народной воли. Онъ имѣетъ право лишь на это. Внѣ этой юридической связи онъ теряетъ свое основаніе. Но въ дальнѣйшемъ проф. Алексѣевъ останавливается въ нерѣшительности передъ крайними выводами, которые слѣдовало бы сдѣлать изъ защищаемой имъ теоріи. Именно, онъ говоритъ:

„Если нельзя отождествлять волю государства съ волею даннаго носителя верховной власти, то нельзя, съ другой стороны, изолировать ихъ и различать, какъ то дѣлаютъ нѣкоторые писатели (Блунчли), суверенитетъ народа отъ суверенитета монарха. Какъ *монархъ имѣетъ значеніе, только какъ органъ государства*, такъ и государство можетъ существовать лишь при помощи и черезъ посредство своихъ органовъ, государственнымъ устройствомъ установленныхъ" [2]).

Но, въ такомъ случаѣ, спрашивается, не слѣдуетъ ли признать, что и имѣть волю государство можетъ только при помощи и черезъ посредство своихъ органовъ? Если-же это такъ,—а это не можетъ быть иначе, такъ какъ существовать значитъ дѣйствовать и хотѣть, — то спрашивается, не сводится ли и воля государства именно къ волѣ Государя, или, если употреблять выраженіе проф. Алексѣева, къ волѣ органа государства? Вѣдь, только эту волю мы можемъ наблюдать, какъ проявляющуюся во внѣ, какъ дѣйствующую. И дѣйствительно, въ дальнѣйшемъ мы читаемъ у проф. Алексѣева:

„Вся дѣятельность государства сводится безъ остатка къ дѣятельности людей. *Только люди могутъ хотѣть и дѣйствовать:* всякое дѣйствіе и хотѣніе искусственнаго учрежденія есть всегда дѣйствіе и хотѣніе людей. И тѣ люди, хотѣніе и дѣйствіе которыхъ признаются хотѣніями и дѣйствіями государства, суть то, что мы называемъ органами государ-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 109.
[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 109.

ства" [1]). Другими словами, воля государства, принадлежащая Государю, есть именно воля Государя, дѣйствія государства суть дѣйствія Государя, государственная власть есть власть Государя, а суверенитетъ государства, значитъ, суверенитетъ монархическій...Все это, несомнѣнно, діаметрально противоположно ранѣе выставленной точкѣ зрѣнія. Проистекаетъ это отъ постояннаго колебанія проф. Алексѣева между, такъ сказать, правовѣрной теоріей по данному вопросу, т. е., теоріей сувереннаго народа, и неотразимыми фактами дѣйствительности, положительнаго права, игнорировать которые, оставаясь представителемъ науки, невозможно. Словомъ, проф. Алексѣевъ самъ-же опровергаетъ свое ученіе.

Но ученіе проф. Алексѣева не выдерживаетъ критики и въ другомъ отношеніи: такъ называемая *воля государства есть, обыкновенно, чистѣйшая фикція.* Начать съ того, что имѣть волю могутъ дѣйствительно только физическія личности, что же касается такъ называемыхъ искусственныхъ или коллективныхъ, къ числу которыхъ относятся и государства, то, такъ называемая, ихъ воля, обыкновенно, не есть общая воля всѣхъ членовъ, а только воля физическихъ лицъ, которыя фактически или юридически представляютъ цѣлое. Въ очень рѣдкихъ случаяхъ эта воля, считающаяся волей коллективнаго цѣлаго, есть также общая воля всѣхъ составныхъ элементовъ его; что-же касается такихъ крупныхъ образованій, какъ государства, то относительно нихъ этого почти никогда не наблюдается. Не только государства нашего времени, но и болѣе однообразныя и небольшія государства прошлаго никогда не представляли собой такого единства, всѣ члены котораго имѣли бы одну волю, или хотя бы одни и тѣ-же желанія, стремленія, идеалы и практическія цѣли, хотя всѣ эти послѣднія понятія, все-же, нельзя смѣшивать съ понятіемъ воли. Въ средѣ народовъ и государствъ идетъ борьба разныхъ воль. И утверждать, что монархъ есть только органъ, черезъ который проявляется несуществующая общая воля государства-народа, значитъ утверждать то, чего никогда не было и не можетъ быть. Въ этихъ сообра-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 115.

женіяхъ, впрочемъ, нѣтъ ничего новаго. Цитируемъ одного изъ русскихъ политическихъ писателей.

Л. А. Тихомировъ: „*Единства народной воли почти никогда не существуетъ*, а потому *верховная власть* въ демократическомъ государствѣ, *какъ правило*, имѣетъ тѣ недостатки (шаткость, перемѣнчивость, неосвѣдомленность, капризы, слабость), которые въ монархіи являются, *какъ исключеніе*. Единство воли въ отдѣльной личности столь-же нормально, какъ рѣдко и исключительно въ массѣ народа. Въ организаціи-же самаго управленія монархія единственно способна охранить *самостоятельность* народной массы“ [1]).

Наблюдая современныя государства въ разные періоды ихъ существованія, мы видимъ, что подъ проявленіями общей: государственной, или народной воли всегда понимались *рѣшенія* или стремленія тѣхъ или другихъ дѣятелей народной, или государственной жизни, т. е., *отдѣльныхъ лицъ или группъ лицъ*, поднимавшихся надъ ея уровнемъ. Народныя-же массы: или сознательно шли за ними, какъ за лучшими выразителями нравственныхъ убѣжденій, историческихъ чаяній и національныхъ стремленій, живущихъ въ этихъ массахъ, или бывали увлекаемы вожаками при помощи общеизвѣстныхъ средствъ воздѣйствія на толпу, въ томъ числѣ, конечно, и обманомъ и терроромъ. Первое имѣетъ мѣсто обыкновенно тогда, когда открыто, путемъ въ видѣ правила, долгаго, историческаго исканія и опыта, такъ сказать, сознательно утверждался Вождь народа. Второе тогда, когда подъ флагомъ народной воли являлась возможность захватить власть въ государствѣ какому либо политическому дѣятелю, который обнаружилъ достаточно ловкости въ обращеніи съ массами. Но какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ о какой либо волѣ государства говорить нельзя. Такимъ образомъ, напр., въ республикахъ власть практически всегда оказывается въ рукахъ того или другаго общественнаго класса, той или другой группы лицъ, или даже отдѣльныхъ лицъ, возможно даже, тайныхъ обществъ, почему-либо возобладавшихъ въ народной жизни. Рѣдко подобное господство нѣкоторыхъ или многихъ представляетъ собой нѣчто устойчи-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность. IV, стр. 317.

вое. Понятно, какое нежелательное явленіе составляетъ постоянное при этомъ колебаніе власти. Откроемъ еще разъ прекрасное изслѣдованіе г. Тихомирова и прочтемъ въ немъ слѣдующія строки:

„При демократическомъ представительствѣ задача состоитъ въ томъ, чтобы изъ народной воли создать государственное управленіе.... Идея представленія чужой воли вообще искусственна и фиктивна, за исключеніемъ очень рѣдкихъ случаевъ. Нормальный-же результатъ этого псевдопредставительства народной воли состоитъ лишь въ томъ, что оно создаетъ *властвующій надъ страной правящій классъ, прикрывающійся фикціей народной воли*“ [1]).

Интересно вспомнить также мнѣніе К. П. Побѣдоносцева: „Одно изъ *самыхъ лживыхъ политическихъ началъ* есть начало народовластія, та, къ сожалѣнію, утвердившаяся со времени французской революціи идея, что всякая власть исходитъ отъ народа и имѣетъ основаніе въ волѣ народной. Отсюда истекаетъ теорія парламентаризма, которая до сихъ поръ вводитъ въ заблужденіе массу такъ называемой интеллигенціи—и проникла, къ несчастію, въ русскія безумныя головы. Она продолжаетъ еще держаться въ умахъ съ упорствомъ узкаго фанатизма, хотя ложь ея съ каждымъ днемъ изобличается все явственнѣе передъ цѣлымъ міромъ. Въ чемъ состоитъ теорія парламентаризма? *Предполагается, что весь народъ* въ народныхъ собраніяхъ творитъ себѣ законы, избираетъ должностныя лица, стало быть, изъявляетъ непосредственно свою волю и приводитъ ее въ дѣйствіе. Это идеальное представленіе“ [2]).

„Но посмотримъ на практику. Въ самыхъ классическихъ странахъ парламентаризма—онъ не удовлетворяетъ ни одному изъ вышепоказанныхъ условій. *Выборы никоимъ образомъ не выражаютъ волю избирателей.* Представители народные не стѣсняются нисколько взглядами и мнѣніями избирателей, но руководятся собственнымъ произвольнымъ усмотрѣніемъ или разсчетомъ, соображаемымъ съ тактикою противной партіи. *Министры въ дѣйствительности само-*

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 204.

[2]) Побѣдоносцевъ, Московскій Сборникъ, стр. 31.

властны; и скорѣе они насилуютъ парламентъ, нежели парламентъ ихъ насилуетъ. Они вступаютъ во власть и оставляютъ власть не въ силу воли народной, но потому, что ихъ ставитъ къ власти или устраняетъ отъ нея—могущественное личное вліяніе или вліяніе сильной партіи. Они располагаютъ всѣми силами и достатками націи по своему усмотрѣнію, раздаютъ льготы и милости, содержатъ множество праздныхъ людей на счетъ народа,—и притомъ не боятся никакого порицанія, если располагаютъ большинствомъ въ парламентѣ, а большинство поддерживаютъ—раздачей всякой благостыни съ обильной трапезы, которую государство отдало имъ въ распоряженіе. Въ дѣйствительности, министры столь-же безотвѣтственны, какъ и народные представители" [1]).

„Испытывая въ теченіе вѣковъ гнетъ самовластія въ единоличномъ и олигархическомъ правленіи, и не замѣчая, что *пороки единовластія суть пороки самого общества*, которое живетъ подъ нимъ,—люди разума и науки возложили всю вину бѣдствія на своихъ властителей и на форму правленія, и представили себѣ, что съ перемѣною этой формы на форму народовластія или представительнаго правленія—общество избавится отъ своихъ бѣдствій и отъ терпимаго насилія. Что-же вышло въ результатѣ? Вышло то, что все осталось въ сущности по прежнему, и люди, оставаясь при слабостяхъ и порокахъ своей натуры, перенесли на новую форму всѣ прежнія свои привычки и склонности. Какъ прежде, правитъ ими личная воля и интересъ привилегированныхъ лицъ; только эта *личная воля* осуществляется уже не въ лицѣ монарха, а *въ лицѣ предводителя партіи*, и привилегированное положеніе принадлежитъ не родовымъ аристократамъ, а господствующему въ парламентѣ и правленіи большинству" [2]).

Вообще, значеніе знаменитой идеи народнаго, или государственнаго суверенитета настолько выяснилось, что однѣ и тѣ-же мысли высказываются лицами, стоящими на совершенно различныхъ точкахъ зрѣнія. Посмотримъ, напр.,

---

1) Побѣдоносцевъ, Московскій Сборникъ, стр. 33.

2) Побѣдоносцевъ, Московскій Сборникъ, стр. 34.

что говоритъ г. Магазинеръ. То-же самое могъ бы сказать и К. П. Побѣдоносцевъ: „Идея самодержавія народа и до сихъ поръ являлась орудіемъ защиты классовыхъ интересовъ буржуазіи, стихійно была ими создана имъ и служила“ [1]). „Вопреки всѣмъ теоріямъ и конституціямъ, государственная власть *никогда не принадлежала всему народу*,... принципъ и практика самодержавія народа являлись до сихъ поръ лишь орудіемъ и формой господства различныхъ классовъ“ [2]). Какимъ-же образомъ можетъ до сихъ поръ удерживать свое значеніе эта теорія государственной—народной воли? Чѣмъ объясняется ея господство и откуда ея недостатки? Отвѣтъ—въ общей коренной ошибкѣ ея послѣдователей.

Коренная ошибка проф. Алексѣева, какъ и всѣхъ другихъ ученыхъ юристовъ, придерживающихся подобныхъ-же ученій, состоитъ въ постоянномъ *смѣшеніи двухъ точекъ зрѣнія—юридической и фактической* и въ недостаточномъ вниманіи къ тому, что въ юридическомъ изслѣдованіи надо строго держаться именно первой. Дѣйствительно, фактическія отношенія довольно близки къ тому, что выставляетъ проф. Алексѣевъ. Дѣйствительно, судьбы каждаго государства, въ концѣ концовъ, зависятъ отъ тѣхъ національныхъ чаяній, историческихъ стремленій и нравственныхъ идеаловъ, которые живутъ въ душѣ норода, или, по крайней мѣрѣ, въ господствующихъ классахъ, общественныхъ кругахъ или партіяхъ, и которые несовсѣмъ правильно уподобляютъ народной волѣ. Несомнѣнно также, что самый сильный, духовно одаренный и богатый человѣкъ, будь то глава государства, и физически, и экономически, и духовно слабѣе сколько нибудь значительныхъ группъ населенія государства и что обезпеченіе интересовъ государства и движеніе его впередъ совершаются, опираясь на общенародную мощь. Такимъ образомъ, несомнѣнно, фактически народъ, въ лицѣ его возобладавшихъ въ то или другое время частей, господствуетъ въ государствѣ. Но фактическая точка зрѣнія представляетъ для юриста совершенно второстепенное значеніе. Основной вопросъ для юриста не въ томъ, можетъ

---

[1]) Магазинеръ. Самодержавіе народа, стр. 11.

[2]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 24—25.

или не можетъ государство на дѣлѣ имѣть волю и пр., а въ томъ, кто имѣетъ верховенство по праву, кому принадлежитъ право на суверенитетъ, кому принадлежитъ юридическій суверенитетъ, т. е., кому принадлежитъ власть, отличающаяся характеромъ верховной? Оставаясь-же на почвѣ права, мы видимъ слѣдующее:

Содержаніе всѣхъ постановленій права каждаго изъ государствъ, а въ томъ числѣ и Государства Русскаго, состоитъ изъ опредѣленія *правъ и обязанностей отдѣльныхъ лицъ и союзовъ лицъ, а не самого государства*, какъ цѣлаго. О правахъ послѣдняго говорится только въ тѣхъ отдѣлахъ права государства, которые или имѣютъ въ виду его международныя отношенія и замѣняютъ собой международное право, или въ тѣхъ, которые построяютъ отношенія публичной жизни при помощи началъ права гражданскаго, т. е., въ институтахъ отживающихъ, другими словами, въ тѣхъ случаяхъ, которыя при общемъ разсмотрѣніи вопроса должны быть оставляемы въ сторонѣ. Внутренняя государственная жизнь слагается лишь изъ юридическихъ отношеній частныхъ лицъ и союзовъ лицъ между собой, къ государственнымъ властямъ и къ частямъ государства, а равно изъ отношеній этихъ властей и частей между собой. Не имѣя никакихъ правъ вообще, государство не обладаетъ и публичной властью, а въ томъ числѣ и правомъ верховенства. Послѣднее принадлежитъ въ Русскомъ Государствѣ лишь Государю Императору.

Возвращаясь нѣсколько назадъ, мы должны отмѣтить, что проф. Паліенко очень удачно указываетъ научныя условія, при которыхъ возможно признаніе Монарха обладателемъ верховенства. „Лишь тѣ, которые отождествляютъ правителя съ государствомъ, или-же признаютъ, подобно Галлеру и Мауренбрехеру, власть того или другаго лица или совокупности лицъ въ государствѣ ихъ личной властью, а не властью самого государства, *осуществляемой отдѣльными лицами и учрежденіями въ качествѣ органовъ государства* въ силу государственнаго права (imperium ex jure publico), другими словами, отвергаютъ юридическую цѣльность и личность государства, признаютъ послѣднее лишь *юридическимъ отношеніемъ или совокупностью юридическихъ отношеній* от

дѣльныхъ физическихъ лицъ, или-же, подобно патримоніальной теоріи, выдѣляютъ монарха изъ государства и признаютъ монарха субъектомъ властвованія, а государство объектомъ властвованія, только такіе публицисты могутъ, не погрѣшая противъ логики, приписывать суверенитетъ той или другой личности или совокупности лицъ въ государствѣ и называть монарха или народъ носителемъ всей государственной власти" [1]). Дѣйствительно, научныя предпосылки нашей теоріи и состоятъ въ томъ, что государство разсматривается, какъ цѣлое, лишь въ международномъ правѣ, а во внутреннемъ своемъ правѣ оно есть не болѣе, какъ юридическое отношеніе. Въ этомъ юридическомъ отношеніи Монархъ, на основаніи публичнаго права, занимаетъ совершенно особое положеніе, пользуется такими полномочіями, которыми больше никто не обладаетъ, т. е., верховными, является сувереномъ.

Въ частности, *въ нашемъ правѣ даже не упоминается о волѣ государства*, не указывается, какимъ путемъ эта воля могла бы слагаться, выражаться во внѣ и становиться дѣйствующей въ лицѣ Государя Императора, вообще, слѣда ничего подобнаго государственному суверенитету нигдѣ не усматривается. Нашъ законъ *имѣетъ въ виду волю и власть* Государя Императора даже въ томъ единственномъ случаѣ, когда, казалось бы, рядомъ съ волею Монарха, выступаетъ посторонняя воля, если не воля народа, то воля законодательныхъ установленій. Этотъ именно смыслъ надо придать слѣдующимъ словамъ г. Захарова: „При объективномъ разсмотрѣніи нашей конституціи, едва ли можно вывести на основаніи новаго законодательнаго порядка установленіе у насъ принципа народнаго суверенитета и формальнаго ограниченія власти Монарха" [2]).

Теорія государственнаго верховенства была подвергнута, именно съ развитой точки зрѣнія, мастерской критикѣ со стороны проф. Коркунова. Приведу одно мѣсто, которое дополнитъ сказанное нами: „Господствующее въ современной нѣмецкой литературѣ направленіе признаетъ государственную власть волею

---

[1]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 330.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 126—127.

государства, какъ особой юридической личности, при чемъ единственнымъ *выразителемъ ея воли считается въ монархіи, даже конституціонной, одинъ монархъ.* Государство властвуетъ, поэтому, не иначе, какъ чрезъ посредство монарха. Все существо юридической личности государства сводится только къ способности быть субъектомъ права. Юридическая личность оказывается поэтому лишь юридической фикціей, пріемомъ юридической конструкціи и, во всякомъ случаѣ, лишь абстракціей. Права власти считаются принадлежащими государству, но осуществляются не иначе, какъ чрезъ посредство монарха, единственнаго собственно представителя государственной личности. Государство считается личностью, обладающей своею самостоятельною волею, но на *дѣлѣ волей государства признается та-же воля монарха.* И такъ какъ монархъ безотвѣтственъ, то осуществленіе имъ этихъ правъ власти, считающихся правами государства, ничѣмъ не отличается отъ осуществленія субъектомъ собственныхъ правъ. Отсюда само собой должно возникнуть сомнѣніе, *есть ли какая нибудь надобность въ признаніи государства личностью, субъектомъ воли и права?* Разъ эта предполагаемая личность государства проявляется только въ дѣйствіяхъ монарха, не слѣдуетъ ли монарха и считать дѣйствительнымъ субъектомъ правъ, приписываемыхъ государству?" [1]). Вопросъ, конечно, вполнѣ основательный и допускающій одинъ только отвѣтъ—положительный.

Въ концѣ концовъ, и приверженцы государственнаго суверенитета не отрицаютъ, однако, вполнѣ суверенитета Монарха, однако монархъ въ абсолютной монархіи считается сувереномъ въ иномъ смыслѣ, чѣмъ монархъ въ конституціонной монархіи: „Въ абсолютной монархіи *монархъ воплощаетъ собою суверенитетъ государства, онъ носитель всей полноты верховной власти;* въ конституціонной-же монархіи —онъ суверенный органъ лишь въ томъ смыслѣ, что *онъ среди непосредственно-самостоятельныхъ органовъ есть высшій органъ*, которому во всѣхъ важнѣйшихъ государственныхъ актахъ принадлежитъ послѣднее рѣшающее слово" [2]).

---

1) Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 104.

2) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 120.

Все это, по меньшей мѣрѣ, довольно темно. Понятія суверенитета абсолютнаго монарха и монарха конституціоннаго построены на разныхъ основаніяхъ и съ трудомъ допускаютъ сравненіе: Выходитъ, какъ будто, что абсолютному монарху не принадлежитъ право послѣднихъ рѣшеній, а конституціонный не воплощаетъ суверенитета государства... Заключеніе, прямо, нелѣпое. Самое интересное, конечно, утвержденіе, что монархъ воплощаетъ суверенитетъ государства. Выраженіе это можно понять только въ томъ смыслѣ, что въ дѣйствительности, во плоти, суверенитетъ принадлежитъ монарху. Что-же остается самому государству? Повидимому, суверенитетъ не въ дѣйствительности, а въ воображеніи. Что и требовалось доказать. Что касается права послѣднихъ рѣшеній, то оно, конечно, принадлежитъ къ верховнымъ правамъ каждаго монарха, но послѣднія заключаютъ въ себѣ и иныя полномочія. Имъ однимъ верховенство не ограничивается.

Если проф. Алексѣевъ въ своемъ русскомъ государственномъ правѣ даетъ построенія, которыя, повидимому, надо относить непосредственно къ строю Государства Русскаго, то у проф. Паліенко мы находимъ то-же ученіе въ общемъ, такъ сказать, освѣщеніи. Основныя положенія его формулированы въ слѣдующемъ видѣ: „*Субъектомъ и единственнымъ носителемъ суверенной государственной власти можетъ* быть лишь само *государство*, какъ цѣлое, какъ юридическая личность, а не тотъ или другой органъ государства, или лицо, или совокупность лицъ въ государствѣ. *Монархъ* или народъ властвуетъ лишь *отъ имени и во имя государства*, въ силу законовъ самого государства, ex jure publico, а не въ силу какого-либо личнаго, собственнаго права. Такія понятія, какъ монархическій и народный суверенитетъ, и названія монарха или народа носителями суверенной государственной власти, являются лишь ходячими образными выраженіями и чисто политическими идеями, но не строго юридическими понятіями

„Въ всякомъ случаѣ, разъ исторически установилось и такое примѣненіе термина „суверенитетъ" къ обозначенію высшаго органа власти въ государствѣ, то, говоря о суверенитетѣ такого органа, необходимо строго *различать*

такой суверенитетъ отъ суверенитета въ истинномъ смыслѣ слова и помнить, что здѣсь этотъ терминъ употребляется не въ собственномъ смыслѣ, т. е., не для обозначенія особаго свойства государства, но *для обозначенія относительно высшаго юридическаго положенія того или другаго лица или совокупности лицъ* или вообще органа государства, который стоитъ выше всѣхъ другихъ органовъ, или даже которому подчиняются всѣ другіе органы одного и того-же общественнаго союза, хотя бы этотъ союзъ самъ по себѣ и не обладалъ бы суверенитетомъ. Въ такомъ-же смыслѣ говорятъ и о „суверенной законодательной функціи государства“ въ сравненіи съ другими его функціями. *Въ объективномъ смыслѣ* суверенитетъ — безусловное верховенство государственной власти, *въ субъективномъ-же смыслѣ* суверенной властью можно называть лишь субъекта, носителя такой высшей власти, а въ современномъ правѣ такимъ носителемъ можетъ быть лишь само государство, какъ юридическая личность, а не то или другое физическое лицо, совокупность лицъ или отдѣльный органъ государства“ [1]).

Въ согласіи съ этими своими общими воззрѣніями на государственный суверенитетъ, проф. Паліенко считаетъ, что въ нашихъ Основныхъ Законахъ устанавливаются „основы дуалистическаго конституціоннаго государства, ограниченной, конституціонной представительной монархіи съ весьма ярко при томъ выраженнымъ преобладаніемъ Монарха и открытымъ признаніемъ монархическаго суверенитета; но суверенитетъ этотъ признанъ не въ смыслѣ абсолютизма власти Монарха, *а относительнаго верховенства Монарха среди другихъ органовъ власти*“ [2]).

Такимъ образомъ, все это близко къ ученію проф. Алексѣева и не идетъ дальше голыхъ утвержденій, что въ современномъ государствѣ суверенитетъ долженъ принадлежать государству и никому болѣе. Различіе отъ ученія проф. Алексѣева состоитъ лишь въ томъ, что проф. Паліенко не понимаетъ надъ выраженіемъ государство—народа, что-то мы видѣли у проф. Алексѣева, и вообще болѣе строго держится принципа именно государственнаго сувере-

[1]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 331.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 70.

нитета. Суверенитетъ **Монарха** допускается лишь въ смыслѣ относительно высшаго его положенія среди государственныхъ органовъ.

Интересно, наконецъ, отмѣтить, что у нѣкоторыхъ ученыхъ знатоковъ современнаго русскаго государственнаго строя идея верховенства государства; или народа принимаетъ уже совершенно уродливый видъ. Такъ, Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ говоритъ, что *„въ качествѣ умѣряющей власти* выступаетъ не Глава государства...., а *совокупность гражданъ*, обладающихъ избирательными правами" [1]). На подобную-же точку зрѣнія становится и П. Н. Милюковъ, когда говоритъ: „Нашъ политическій строй не есть обновленный, а новый строй, при которомъ не только Государственная Дума и **Монархъ** являются органами государственной власти, но и граждане; *избирательный корпусъ сдѣланъ органомъ государственной власти*" [2]). Ничего подобнаго, конечно, въ нашемъ правѣ нѣтъ, хотя бы потому, что никакого „корпуса" всероссійскіе избиратели не составляютъ.

Съ своей стороны г. Калантаровъ находитъ, что воля Государственнаго Совѣта и Государственной Думы *„gilt als Volkswille*, als Wille des durch sie dargestellten primären Organs. Darum kann nur von staatlichen Kompetenzen, keineswegs von subjektiven Rechten der Kammern die Rede sein" [3]). Такимъ образомъ, у этого изслѣдователя въ роли первоначальнаго органа выступаетъ уже весь народъ. Построеніе совершенно ни съ чѣмъ не сообразное. Итакъ, теорію государственнаго народнаго суверенитета мы должны отвергнуть.

Въ современной русской спеціальной литературѣ господствуетъ, впрочемъ, не ученіе о верховенствѣ государства, а *ученіе о верховенствѣ закона*. Оно развивается съ большимъ усердіемъ и защищается и въ литературѣ, и въ Государственной Думѣ съ большою рѣшимостью. По остроумному замѣчанію члена Думы г. Шечкова хотятъ насадить „какой-то верхъ, стоящій надъ верхомъ", т. е., надъ **Император-**

---

[2]) Кокошкинъ, Русское Государственное Право, II, стр. 120.

[3]) Милюковъ. Государственная Дума, Засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 146.

[4]) Kalantaroff, Die moderne Staatverfassung..., S. 39.

с к о й В л а с т ь ю[1]). Идея эта въ Россіи сравнительно уже старинная, но особое распространеніе получила она въ послѣдніе годы.

Правовое государство характеризуется, по мнѣнію проф. Алексѣева, тѣмъ, что „*оно не знаетъ суверенной власти, сосредоточенной въ одномъ лицѣ* или въ одной группѣ лицъ, хотя бы это лицо и носило титулъ монарха, и хотя бы эта группа лицъ и именовалась парламентомъ или учредительнымъ собраніемъ. Въ правовомъ государствѣ не существуетъ ни суверенной власти, ни суверепнаго органа, а существуетъ лишь *суверенный законъ* Этотъ-же законъ не является предписаніемъ того или другаго учрежденія—монарха или парламента,—а представляетъ собою результатъ сложнаго юридическаго процесса, въ которомъ принимаютъ участіе нѣсколько органовъ и притомъ въ степени и въ формахъ, установленныхъ конституціей. Постановленіе ни одного изъ этихъ органовъ само по себѣ не создаетъ обязательныхъ правовыхъ нормъ, а производитъ юридическій эффектъ лишь подъ условіемъ его согласованности съ постановленіями другихъ органовъ. Ни одинъ изъ этихъ органовъ въ процессѣ правотворчества не занимаетъ преимущественнаго предъ другими положенія; всѣ они между собою координированы въ томъ смыслѣ, что участіе каждаго изъ нихъ одинаково необходимо для того, чтобы законъ получилъ юридическую силу“ [2]).

То-же самое указываетъ проф. Карѣевъ: „Мы называемъ нерѣдко конституціонное государство государствомъ правовымъ, такъ какъ въ основу пониманія его сущности кладется идея права, передъ которымъ должна склоняться всякая власть, хотя бы даже и *власть самого народа.* Главнымъ признакомъ гражданина свободнаго государства является въ настоящее время не участіе въ власти, какъ во времена Аристотеля, а возможно наибольшая независимость отъ какой бы то ни было власти, обезпечиваемая въ свою очередь подчиненіемъ и самой власти праву. Конечно,

---

[1]) Шечковъ. Засѣданіе Государственной Думы 28 III 1910. Отчетъ, стр. 1096.

[2]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 67—68.

это *господство права*, какъ таковое, есть только идеалъ, къ которому должно стремиться государство,—а идеалъ всегда идетъ впереди дѣйствительности,—но весьма важно, что идеологія современнаго конституціоннаго государства строится на идеѣ права, имѣющаго свой источникъ въ нравственномъ достоинствѣ человѣческой личности" [1]).

Другіе изслѣдователи говорятъ о суверенитетѣ или верховенствѣ закона спеціально по русскому обновленному государственному праву. Такъ, у проф. Паліенко читаемъ, что въ нормахъ Основныхъ Законовъ, устанавливается „раздѣльность законодательной власти между Монархомъ и законодательными палатами и необходимость соотвѣтствія актовъ управленія, въ томъ числѣ и актовъ верховнаго управленія, законамъ. Такимъ образомъ, *юридически признано верховенство права*, законовъ въ государствѣ, въ качествѣ нормъ, юридически обязывающихъ не только подданныхъ, но и всѣ безъ исключенія органы государства" [2]). „Разсмотрѣніе опредѣленій нашихъ Основныхъ Законовъ въ отношеніи высшей функціи государства — законодательной приводитъ къ заключенію, что, если не считать своеобразную регламентацію военнаго строя, наше преобразованное государственное право восприняло тотъ основной принципъ конституціоннаго государства, что законы, какъ высшее право страны *обязательны для всѣхъ безъ исключенія органовъ государства*" [3]).

Болѣе опредѣленно и сильно то-же самое выражено у проф. Котляревскаго: „Суверенитетъ монарха и суверенитетъ народа, при всей силѣ ихъ историческихъ традицій, уступаютъ мѣсто тому началу, къ которому тяготѣетъ современная культура—*верховенству права*, и въ направленіи этого верховенства неуклонно видоизмѣняются современныя государственныя организаціи. Онѣ основаны не на господствѣ какого-нибудь единаго органа, а на взаимодѣйствіи и системѣ противовѣсовъ, изъ которыхъ создается основное равно-

---

[1]) Карѣевъ, Происхожденіе современнаго народно-правоваго государства, стр. 14.

[2]) Паліенко, Основные Законы, стр. 71.

[3]) Паліенко, Основные Законы, стр. 61.

вѣсіе, соотвѣтствующее, такъ сказать, двумъ основнымъ государственнымъ стихіямъ —элементу силы и элементу права. Мысль о возможности изгнать первый и сдѣлать государство исключительно организаціей права, *сдѣлать* его, такъ сказать, *правовымъ до конца*, есть на нашъ взглядъ, *утопія* не только теоретически ложная, но и практически вредная. Но остается задача равновѣсія" [1]).

„Подобное юридическое пониманіе, конечно, не заключаетъ въ себѣ никакого политическаго умаленія ни монархіи, ни демократіи. Ихъ жизнеспособность нисколько не требуетъ какого-то надправового положенія монарха или совокупности полноправныхъ гражданъ. Современная наука не считаетъ право произведеніемъ государства, она допускаетъ его догосударственное существованіе—умаляетъ ли она этимъ мѣсто, которое занимаетъ государство въ исторіи человѣческой цивилизаціи? Намъ кажется, напротивъ, что такое признаніе *верховенства права* устраняетъ мотивы видѣть въ монархіи—демократіи какіе то два полюса, утверждаетъ возможность цѣлаго ряда между ними жизнеспособныхъ компромиссовъ и подчеркиваетъ относительность политическихъ формъ, предохраняя отъ пагубнаго доктринерскаго ослѣпленія, которымъ такъ проникнута нѣмецкая государственная литература" [2]).

Обоснованное ученіе даетъ также прив.-д. Лазаревскій: „Согласно ст. 4 Осн. Зак., повторяющей нѣкоторыя старыя конституціи, „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть". Что касается слова „верховная", то это слово уже не отвѣчаетъ дѣйствительному положенію вещей. Если верховною властью называть, какъ это до сихъ поръ дѣлалось, ту власть, которая сама выше другихъ, то и у насъ въ Россіи надо будетъ признать *верховною властью власть закона*, ибо всякій актъ Государя долженъ быть издаваемъ „въ соотвѣтствіе съ законами"; требованія-же, чтобы законы издавались въ соотвѣтствіе съ актами верховнаго управленія, нѣтъ. Всякій актъ управленія, хотя бы и верховнаго, можетъ быть отмѣ-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 193.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 194.

ненъ или измѣненъ закономъ, законъ-же, по ст. 94 Осн. Зак., можетъ быть отмѣненъ не иначе, какъ силою новаго закона. Такимъ образомъ, *законодательная власть, осуществляемая не однимъ Государемъ и не сосредоточенная въ Его рукахъ*, по смыслу Основныхъ Законовъ, *поставлена выше власти* Государя. Поэтому, назвать власть Государя „верховною" можно только совершенно извращая это понятіе. Власть конституціоннаго государя въ дѣйствительности можно опредѣлить, какъ совокупность отдѣльныхъ полномочій, относящихся къ осуществленію властей законодательной, исполнительной и судебной. Совокупность этихъ полномочій не образуетъ ни „всей" государственной власти, ни верховной власти въ государствѣ. Но среди другихъ органовъ государства, тоже обладающихъ извѣстною совокупностью правительственныхъ полномочій, Монархъ занимаетъ совершенно своеобразное мѣсто" [1]).

Выясняются эти его мысли также тѣмъ, что онъ говоритъ относительно строя конституціонныхъ государствъ. „По современному правосознанію, верховнымъ источникомъ права является законъ. Въ законѣ воплощается *верховная власть государства* и, поскольку законодательная власть вышла изъ рукъ одного короля, верховной власти у него уже нѣтъ, и вся власть короля имѣетъ тотъ объемъ и то содержаніе, какое вытекаетъ изъ дѣйствующихъ законовъ. Это *верховенство закона* безусловно препятствуетъ толкованію какой либо конституціи въ томъ смыслѣ, что верховная власть вся въ рукахъ монарха и что она только въ точно опредѣленныхъ вопросахъ и отношеніяхъ ограничена конституціей. Нельзя говорить, что монархъ сохранилъ всю власть и ограниченъ только въ томъ отношеніи, что при изданіи законовъ связанъ народнымъ представительствомъ: это есть ограниченіе безграничное, ибо въ формѣ закона можетъ быть изданъ любой, по своему содержанію, актъ и этотъ актъ, именно въ качествѣ закона, для государя обязателенъ" [2]).

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 134.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 136.

Изложенное ученіе о верховенствѣ закона врядъ-ли можно счесть убѣдительнымъ. Начать съ того, что самыя выраженія: верховенство закона, суверенитетъ закона и пр. вызываютъ сомнѣнія. Верховенство есть извѣстное право, извѣстная власть, какъ-же можно говорить въ юридическомъ изслѣдованіи о томъ, что право принадлежитъ закону? Право можетъ принадлежать лишь людямъ, а *не отвлеченнымъ понятіямъ*, каковымъ является законъ.

Далѣе, доводы, приводимые въ пользу верховенства закона, также очень слабы. По меньшей мѣрѣ, никакого верховенства закона они не доказываютъ, ибо рѣчь въ нихъ идетъ *о взаимныхъ отношеніяхъ указа и закона*, объ общеобязательной силѣ закона и пр., а вовсе не о верховной государственной власти. Причемъ, и согласиться-то съ формулировкой этихъ отношеній, положимъ, прив.-доц. Лазаревскимъ, никакъ нельзя [1].

Въ концѣ концовъ, говоря о верховенствѣ закона, должно имѣть въ виду верховенство законодателя, который издаетъ законы, воля котораго выражается въ нихъ и который имѣетъ власть ихъ издавать. На это было указано еще Карамзинымъ: „Въ самомъ дѣлѣ, можно ли и какими способами ограничить самовластіе въ Россіи, не ослабивъ спасительной Царской власти? Умы легкіе не затрудняются отвѣтомъ и говорятъ: „можно; надобно только поставить законъ еще выше Государя“. Но *кому дадимъ право блюсти неприкосновенность этого закона*“ [2]), т. е., власть ихъ издавать? Нѣкоторые изъ выше приведенныхъ авторовъ иногда такъ и говорятъ о верховенствѣ законодателя.

Если-же принять это толкованіе, то разбираемая теорія прямо приведетъ насъ къ верховенству Государя Императора. Законодательная власть принадлежитъ въ русскомъ правѣ Монарху. Полагаю, что это вполнѣ установлено въ предшествующемъ изложеніи. Вообще, надо помнить, что въ области этого вопроса разрѣшается не отвлеченная логическая задача, а вопросъ глубокаго практи-

[1]) См. выше, глава XXI. „Отношеніе Высочайшаго указа и закона“, стр. 485 сл.

[2]) Карамзинъ, О древней и новой Россіи..., стр. 2271.

ческаго значенія: кому принадлежитъ или можетъ принадлежать по праву высшая въ государствѣ мощь, потому что власть есть не только право, но и сила, власть есть право на силу. Интересно въ этомъ отношеніи привести мнѣніе одного изъ старинныхъ нашихъ государственныхъ мыслителей митрополита Филарета:

„Царь, по истинному о немъ понятію, есть Глава и Душа Царства. Но вы возразите мнѣ, что Душой государства долженъ быть законъ. Законъ необходимъ, досточтимъ, благотворенъ; но законъ въ хартіяхъ и книгахъ есть мертвая буква: ибо сколько разъ можно наблюдать въ царствахъ, что законъ въ книгѣ осуждаетъ и наказываетъ преступленіе, а, между тѣмъ, преступленіе совершается и остается ненаказаннымъ, законъ въ книгѣ благоустрояетъ общественныя званія и дѣла, а, между тѣмъ, они разстраиваются. *Законъ, мертвый въ книгѣ, оживаетъ въ дѣяніяхъ*, а верховный государственный дѣятель и возбудитель и одушевитель подчиненныхъ дѣятелей есть *Царь*“ [1]). Въ этихъ простыхъ словахъ духовнаго учителя кроется глубокая мысль. Право мертво, если его разсматривать въ отвлеченіи отъ дѣяній людей. Мертвы, лишены опредѣленнаго содержанія и значенія, и построенія въ области права, если они дѣлаются чисто отвлеченнымъ путемъ, если они оторваны отъ жизни. Такъ мертва и безплодна и вся эта теорія о суверенитетѣ закона.

---

[1]) Филаретъ, Государственное ученіе..., стр. 18.

ОЧЕРКЪ IV.

Неограниченность.

ГЛАВА XXV.

Неограниченность Верховной Власти и закономѣрность управленія.

Содержаніе.—Предикатъ „неограниченная". — Верховенство и неограниченность. — Защитники неограниченности Царской власти.—4 пониманія неограниченности.—Твердое основаніе законовъ. — Императорская власть, какъ юридическое установленіе. — Самоограниченіе Верховной Власти. — Различныя теоріи ограниченности власти Монарха. — Участіе палатъ въ законодательствѣ. — Въ верховной власти. — Правительство и верховенство.

Въ первой статьѣ нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ власть Государя Императора именовалась „неограниченной". Причемъ, какъ было указано выше [1]), она называлась *или верховной, или неограниченной*. Въ тѣхъ случаяхъ, когда употреблялось одно выраженіе, другое уже не употреблялось. Отсюда дѣлался даже выводъ, что оба выраженія синонимы. Въ дѣйствительности, какъ мы сейчасъ увидимъ, верховенство представляетъ положительное, а неограниченность отрицательное выраженіе одного и тогоже правоваго установленія.

---

[1]) См. выше, глава XXII. „Принципъ монархическаго верховенства", стр. 524.

Въ новыхъ Основныхъ Законахъ выраженіе „неограниченная“ для характеристики Императорской Власти болѣе не употребляется, съ однимъ, впрочемъ, исключеніемъ, именно за исключеніемъ статьи 222, которая гласитъ: „Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ Монаршей“. Статья относится, какъ видно, къ Учрежденію о Императорской Фамиліи.

Но строить какое либо заключеніе на отсутствіи въ нашихъ Основныхъ Законахъ этого стариннаго предиката Императорской Власти нельзя, въ виду того, что эта власть и въ новомъ строѣ *осталась, все-же, верховной*. Верховная-же власть есть всегда и неограниченная. Это хорошо выясняетъ цѣлый рядъ лицъ. Вотъ, что мы читаемъ, положимъ, въ старомъ учебникѣ русскаго государственнаго права проф. А. С. Алексѣева:

„Верховная власть во всѣхъ государствахъ одинакова, *вездѣ она является неограниченной*, но не во всѣхъ государствахъ она одинаково организована. Въ однихъ государствахъ *верховными органами государственной власти являются коллегіи*, какъ въ республикахъ, въ другихъ *отдѣльное лицо*, какъ въ монархіяхъ; въ однихъ носителемъ верховной власти является *одинъ только органъ: въ другихъ—нѣсколько*. Власть государственная въ конституціонной монархіи такъ-же неограниченна, какъ и въ монархіи абсолютной, но въ ней нѣтъ органа, который обладалъ бы всей полнотой верховной власти, который бы пользовался неограниченной властью. Такъ, законодательная власть такъ-же неограниченна въ конституціонной монархіи, какъ и въ монархіи абсолютной: она обладаетъ неограниченной компетенціей и можетъ регулировать любыя общественныя отношенія въ любомъ направленіи; она находитъ предѣлъ для своей дѣятельности лишь въ нормахъ, ею самою установленныхъ и могущихъ поэтому быть видоизмѣненными ею-же во всякое время. Но эта *неограниченная законодательная власть не принадлежитъ ни королю, ни народному представительству*, а лишь тому и дру-

гому вмѣстѣ; ни одинъ законъ не можетъ получить своего совершенія безъ утвержденія короля, а король не можетъ утвердить ни одного закона, который не былъ заранѣе обсужденъ и принятъ народнымъ представительствомъ.

„Въ тѣхъ-же государствахъ, въ которыхъ существуетъ *одинъ только верховный органъ*, сосредоточивающій всю полноту верховной власти, этотъ органъ, по необходимости, *обладаетъ неограниченной властью*. Такой неограниченной властью обладаетъ Русскій Императоръ, который является единственнымъ непосредственно-самостоятельнымъ органомъ верховной власти. Если въ конституціонной монархіи неограниченная верховная власть распредѣляется между нѣсколькими органами, изъ которыхъ поэтому ни одинъ не обладаетъ неограниченной властью, то въ Россіи она сосредоточена въ одномъ органѣ, который поэтому обладаетъ всею полнотою верховной власти, неограниченной по своему существу“ [1].

То-же самое мы читаемъ у проф. Б. Н. Чичерина: „Совокупность принадлежащихъ Верховной Власти правъ есть полновластіе (Machtvolkommenheit), какъ внутреннее, такъ и внѣшнее. *Юридически она ничѣмъ не ограничена*; она можетъ дѣлать все, что считаетъ нужнымъ для общаго блага. Въ этомъ отношеніи, она не подчиняется ничьему суду, ибо если бы былъ высшій судья, то ему бы принадлежала верховная власть. Она источникъ всякаго положительнаго закона.... Она верховный судья всякаго права. Наконецъ, она источникъ всякой государственной власти и верховный судья всѣхъ другихъ властей. Однимъ словомъ, это власть въ юридической области полная и безусловная. Эта полнота власти называется иногда абсолютизмомъ государства въ отличіе отъ абсолютизма князя. Въ самодержавныхъ правленіяхъ Монархъ потому имѣетъ неограниченную власть, что *онъ единственный представитель государства, какъ цѣлаго союза*. Но и во всякомъ другомъ образѣ правленія верховная власть точно также неограничена. Это полновластіе не составляетъ принадлежности того или другаго образа правленія; оно существуетъ при всякомъ образѣ правленія, ибо

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 174.

неразлучно съ самымъ существомъ государства, какъ верховнаго союза" [1]).

То-же у И. С. Аксакова: „Что такое самодержавіе, неограниченность власти? Это есть принадлежность, *необходимое свойство всякой власти* въ области ей свойственныхъ отправленій, безъ чего она не есть власть, а какой-то призракъ, фикція. Власть ограниченная — то-же, что ограниченная собственность—два понятія, исключающія одно другое. Государь-демосъ (народъ), государь-совѣтъ-десяти, государь-конвентъ, государь-парламентъ, государь-царь — это все та-же верховная самодержавная власть, съ тою разницей, что въ послѣднемъ случаѣ она сосредоточивается въ одномъ лицѣ, а въ первыхъ случаяхъ переносится на народныя массы, на грубую чернь, или же на образованное меньшинство, ничѣмъ никогда въ размѣрѣ своемъ сполнѣ разумно не опредѣленное" [2]).

Также у проф. В. Д. Каткова: „Самодержавіе есть полнота верховной власти — понятіе, очевидно, относительное, логически примѣнимое и исторически примѣнявшееся и при представительныхъ законодательныхъ учрежденіяхъ, пока первенствующимъ носителемъ верховной власти остается царь, король или императоръ. Пока власть продолжаетъ *сохранять такой свой характеръ* (а сохраненіе это зависитъ отъ соотношенія реальныхъ силъ въ обществѣ) и можетъ идти въ разрѣзъ съ бумажными конституціями, *исключеніе или оставленіе термина „неограниченный"* [3]), *ничего не убавляетъ и не прибавляетъ* къ существу дѣла". „Никакія юридическія „*ограниченія*" не могутъ здѣсь измѣнить существа дѣла, такъ какъ это *азбучная истина* государственной науки, что основные законы страны носятъ не столько юридическій, сколько нравственный характеръ: закрѣпленное на бумагѣ бумагой и останется, если не находитъ себѣ нравственной и религіозной санкціи среди народа" [4]). „Всякая власть не есть на-

[1]) Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, I, стр. 60 сл.

[2]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 13.

[3]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 36.

[4]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 7.

стоящая власть, пока она не сдѣлалась *полновластіемъ.* Что это за власть, не могущая сдѣлать того, что ей желательно?"[1]).

Въ поэтическихъ выраженіяхъ выражаетъ ту-же мысль В. В. Розановъ: „Монархъ *болѣе не полный—есть и никакой*; если онъ не центръ, координирующій въ себѣ явленія жизни народной, то онъ и не органъ который нибудь въ ней, хотя бы и пытался стать таковымъ. Онъ снялъ нѣкоторыя блестки изъ вѣнца своего,—время разнесетъ остальныя; онъ коснулся святаго, таинственнаго омофора надъ собою — и не убѣжитъ, не спасется, не уклонитъ головы своей..." [2]).

Вообще, положеніе, что верховная власть, какъ таковая, есть власть неограниченная, можно считать общимъ мѣстомъ работъ по государственному праву. Его мы встрѣчаемъ и у усерднаго изслѣдователя русскаго самодержавія Н. И. Черняева: „Власть неограниченнаго Монарха, съ юридической точки зрѣнія, не имѣетъ никакихъ предѣловъ, *какъ и всякая верховная власть вообще*, безъ нея-же не можетъ существовать ни одно государство. Власть Русскаго Императора ничѣмъ не отличается по своему существу отъ прерогативъ, ввѣренныхъ напліберальнѣйшими конституціями тѣмъ лицамъ и учрежденіямъ, которыя вѣдаютъ законодательство и высшее управленіе" [3]).

И даже у ученыхъ юристовъ направленія г. Магазинера: „Воплощаясь въ количественно ничтожной группѣ лицъ, составляющихъ верхній слой организующихъ общественныхъ элементовъ (но ни въ коемъ случаѣ не стоящихъ внѣ и надъ ними, въ смыслѣ оторванности отъ нихъ, въ смыслѣ надъ —классовой силы), — монархія, для своей централизующей роли, нуждалась, прежде всего, *въ достаточномъ просторѣ для своей власти*—для подавленія протестовъ и возмущеній со стороны тѣхъ общественныхъ группъ, которыхъ частные интересы должны были быть принесены въ жертву общему экономическому развитію цѣлаго" [4]). Подъ „достаточнымъ просторомъ" понимается имъ, конечно, неограниченность.

---

[1]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 12.

[2]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 87.

[3]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 19.

[4]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 92.

Только въ послѣднее время появляются попытки доказать, что государственная власть, а, слѣдовательно, и верховенство есть власть ограниченная. Такъ, въ новѣйшемъ своемъ трудѣ проф. Алексѣевъ стремится отвергнуть то ученіе о неограниченности верховной власти, представителемъ котораго онъ самъ ранѣе являлся. Вотъ, что онъ говоритъ. „Государственная власть не является властью неограниченной. Существо права заключается въ его свойствѣ ограничивать и связывать, и всякое субъективное право есть не что иное, какъ правомъ связанная власть. Утверждая, что государственная власть есть обусловленное государственной организаціей право государственныхъ органовъ повелѣвать, мы этимъ самымъ утверждаемъ, что *власть государства по самому своему существу есть власть ограниченная*, власть, связанная тѣми юридическими нормами, которыя образуютъ государственное устройство“ [1]).

Возраженіе это имѣло бы, несомнѣнно, весьма серьезное значеніе, если бы верховная власть была только юридическимъ установленіемъ, *если бы она не была также величайшей въ государствѣ фактической силой*, если бы рядомъ съ правовымъ верховенствомъ или юридическимъ суверенитетомъ ея не стоялъ также суверенитетъ фактическій, или то, что на русскомъ языкѣ геніально выражено словомъ самодержавіе. Если-же это такъ, т. е., если выше государственной власти нѣтъ какой либо силы и рядомъ съ нею также нѣтъ иной равной ей силы, то нормы права, которыя регламентируютъ проявленія этой власти, могутъ проистекать лишь изъ ея воли, т. е., мы наблюдаемъ не ограниченіе, но лишь самоограниченіе государственной власти, каковое не можемъ превратить ее въ власть ограниченную, такъ какъ самоограниченіе можетъ быть такъ же свободно снято, какъ и наложено. Приведенныя выше ученія, если не исключительно имѣютъ въ виду основы русскаго государственнаго строя, то, несомнѣнно, принимаютъ и его во вниманіе. Обратимся теперь непосредственно къ нашему обновленному государственному устройству.

Неограниченность власти Русскаго Царя нашла

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 49—50.

себѣ убѣжденныхъ защитниковъ въ нашихъ законодательныхъ установленіяхъ. Свобода Царской Власти поднималась, какъ священное знамя въ борьбѣ за лучшіе порядки: „Наша исторія", говоритъ проф. Вязигинъ, „показала намъ ясно и отчетливо, что *только при свободномъ Царѣ можетъ быть свободенъ и русскій народъ.* Если свобода русскаго Царя будетъ скована инородцами и иновѣрцами, то тогда не можетъ быть и рѣчи о свободѣ русскаго народа" [1]).

Почти тѣми-же словами выражалъ это положеніе П. А. Столыпинъ. „Монаршая Воля неоднократно являла доказательство того, насколько Верховная Власть, несмотря на встрѣченныя Ею на пути чрезвычайныя трудности, дорожитъ самыми основаніями законодательнаго порядка, вновь установленнаго въ странѣ и опредѣлившаго предѣлы Высочайше дарованнаго ей представительнаго строя.

„Проявленіе Царской Власти во всѣ времена показывало также воочію народу, что историческая Самодержавная Власть и *свободная воля Монарха* являются драгоцѣннѣйшимъ достояніемъ русской государственности, такъ какъ единственно эта власть и эта воля, создавъ существующія установленія и охраняя ихъ, призвана, въ минуту потрясеній и опасности для государства, къ спасенію Россіи и обращенію ея на путь порядка и исторической правды" [2]).

Болѣе подробно та-же самая мысль развивалась членомъ 3 Государственной Думы г. Балаклѣевымъ: „Разъ въ Основныхъ нашихъ Законахъ есть опредѣленіе, что *Верховная Власть принадлежитъ Царю,* значитъ, никакого сомнѣнія не можетъ быть о томъ, что у насъ строй самодержавный, что у насъ монархія чистая. Возражаютъ: „а какъ-же актъ 17 октября, а какъ-же статьи Основныхъ Законовъ, въ которыхъ говорится, что безъ одобренія Государственной Думы ни одинъ законъ не можетъ получить силу"—это по акту 17 октября „безъ одобренія", а по Основнымъ Законамъ: „ни одинъ законъ не можетъ послѣдовать"? Но кто-же далъ намъ и акты послѣ 17 октября? Не тотъ ли Самодержавный Царь? Слѣдовательно, *тутъ нѣтъ Его ограниче-*

---

[1]) Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3118.

[2]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 311.

нія, тутъ нѣтъ ограниченія власти, здѣсь *только есть осуществленіе власти Самодержавнаго Царя.* Всякая верховная власть не можетъ-же оставаться въ самой себѣ; она нуждается въ осуществленіи, и она должна быть осуществлена и въ нашемъ государствѣ, въ нашемъ большомъ государствѣ. Это осуществленіе невольно дѣлается чрезъ чье нибудь посредничество. Вотъ посредниками, такъ сказать, этого осуществленія и являются учрежденія государственныя, въ томъ числѣ Государственный Совѣтъ и Государственная Дума. Если бы акты Основныхъ Законовъ или манифестъ 17 октября были бы изданы тогда, когда бы не было у насъ Царя, если бы они были изданы какимъ нибудь учредительнымъ собраніемъ, то я сказалъ бы: да, у насъ конституція, потому что Царь явился послѣ того, какъ изданъ этотъ законъ. Но разъ законъ изданъ Имъ, то изъ этого слѣдуетъ, что и верховная власть остается во всей полнотѣ принадлежащей Ему, и самодержавіе остается у насъ въ неприкосновенности" [1]).

Чрезвычайно интересны также слѣдующія заявленія А. И. Гучкова: „Мы, конституціоналисты, не видимъ въ установленіи у насъ конституціонной монархіи какого-нибудь умаленія Царевой Власти; наоборотъ, въ обновленныхъ государственныхъ формахъ мы видимъ пріобщеніе этой власти къ новому блеску, раскрытіе для нея славнаго будущаго. Вѣдь, та теоретическая неограниченность власти, которая являлась характернымъ признакомъ стараго строя, вѣдь, мы знаемъ ей практическую цѣну. Мы знаемъ, что Государь, опирающійся на народное представительство, тѣмъ самымъ *становится свободнымъ*, становится свободнымъ и отъ придворной камарильи и отъ чиновничьяго средостѣнія, мы видимъ въ этомъ актѣ освобожденія Царя и мы конституціоналисты сумѣемъ доказать вамъ, что мы такіе-же вѣрные преданные слуги нашего конституціоннаго Монарха, какъ были мы и наши предки слугами неограниченныхъ Самодержцевъ" [2]). Въ этомъ отношеніи члены Государствен-

---

[1]) Балаклѣевъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 212.

[2]) Гучковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 138.

ной Думы находятъ сочувственный откликъ себѣ и въ русской спеціальной литературѣ. О томъ, что Императорская власть единогласно признавалась въ прежнее время неограниченной, говорить, конечно, излишне.

Вспоминая извѣстное стихотвореніе Пушкина о свободномъ Царскомъ пути, Н. И. Черняевъ пишетъ: „*Только Цари могутъ итти Царскимъ путемъ,* только ихъ дорога можетъ быть названа *свободною,*—свободною отъ необходимости сводить партійные счеты, примѣняться ко взглядамъ сильныхъ міра сего, подлаживаться ко вкусамъ людей, ничего не смыслящихъ въ дѣлахъ правленія. Пушкинъ называетъ дорогу *полномощныхъ* Царей свободною потому, что они имѣютъ *неограниченную власть,* и сами составляютъ свой высшій судъ. Имъ не нужно наградъ, они строже всѣхъ оцѣниваютъ свои труды и полагаютъ свое нравственное удовлетвореніе лишь въ сознаніи исполненнаго долга и въ осуществленіи замысловъ, направленныхъ ко благу народному. Дорога Царей свободна потому, что они не знаютъ никакихъ ограниченій своей власти, кромѣ отвѣтственности передъ Богомъ, передъ исторіей и передъ своей совѣстью“ [1]).

То-же читаемъ у г. Тихомирова: „Если мы возьмемъ въ совокупности учредительные акты Верховной Власти, какъ кодифицированные въ сводѣ 1906 года, такъ и остающіеся до нынѣ внѣ кодификаціи, то должно прійти къ несомнѣнному убѣжденію въ томъ, что власть эта *остается въ рукахъ Монарха неограниченною*“ [2]).

Также у г. Захарова: „Говорить о неограниченности намъ долго не приходится. Прежде всего, само понятіе неограниченности есть вещь условная, и абсолютное ея существованіе, независимое отъ внѣшняго воздѣйствія реальной жизни, невозможно; что-же касается до относительнаго ея понятія, какъ свойства русской государственной власти, то она всегда останется признакомъ *свободнаго волеизъявленія,* какъ русскихъ, такъ вообще и всякихъ другихъ *государственныхъ велѣній*“. „*Понятіе неограниченности кроется въ по-*

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 170.

[2]) Тихомировъ, Верховная Власть..., стр. 1.

нятіи верховенства, какъ общаго свойства независимой государственной власти".

Также у г. Дьяка: „Россія, по формѣ своего государственнаго устройства, есть *монархія неограниченная*" [1]). И у проф. Каткова: „Русская Верховная Власть... *свободна въ своихъ рѣшеніяхъ о государственныхъ мѣропріятіяхъ*, подобно тому, какъ англійскій король, связанный почти во всемъ въ управленіи собственно Англіей, свободенъ въ управленіи Индіей и другими обширными колоніями, превышающими по пространству и населенію свою метрополію. Абсолютизмъ въ этомъ направленіи оправдывается также нуждами и пользою государства, а не личными выгодами монарха. Гораздо легче и удобнѣе царствовать и не управлять, чѣмъ царствовать и управлять" [2]).

Приэтомъ нерѣдко также справедливо указываютъ на отсутствіе условій, при которыхъ могла бы образоваться ограниченность Императорской Власти въ Россіи. Такъ, Н. Я. Данилевскій пишетъ: „Для гарантій, для обезпеченія правъ, скажемъ прямо *для ограниченія Царской Власти*, очевидно, нужно имѣть *опору внѣ этой власти*, а этой то опоры нигдѣ и не оказывается. Желаемая конституція, вожделѣнный парламентъ, вѣдь, никакой иной опоры, кромѣ той-же Царской Воли, которую они должны ограничивать, не будутъ и не могутъ имѣть. Какимъ-же образомъ ограничатъ они эту самую волю, на которую единственно только и могутъ опираться?" [3]).

Какъ бы продолжая ту-же самую мысль, проф. К. Д. Кавелинъ говоритъ слѣдующее: „*Въ Россіи власть неограничена вслѣдствіе самаго соціальнаго строя русскаго государства, въ которомъ нѣтъ рѣзко различенныхъ и враждебныхъ другъ другу* сословій, кастъ и общественныхъ слоевъ; потому *нѣтъ у насъ и условій для ограниченія самодержавія*" [4]). Согласно съ этимъ, читаемъ въ одной брошюрѣ о конституціонныхъ гарантіяхъ:

---

[1]) Дьякъ, Ограничена-ли власть..., стр. 5.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи..., стр. 16.

[3]) Данилевскій, Сборникъ..., стр. 226.

[4]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій II, стр. 986.

„Онѣ просуществовали бы у насъ до той только минуты, пока бы Монарху вздумалось *снова ихъ отмѣнить или нарушить;* сдѣлать это Онъ можетъ легко и совершенно безнаказанно, потому что для *конституціонной жизни у насъ нѣтъ почвы.* Почвы-же нѣтъ, потому что у насъ не было ни западнаго раздѣленія свѣтской и духовной власти, ни сильныхъ и враждующихъ между собою сословій, ни, въ частности, поземельной или денежной аристократіи по образцу англійской или французской“ [1]).

Въ заключеніе полезно отмѣтить еще слѣдующее замѣчаніе проф. Кавелина: „Всюду, гдѣ существуютъ и процвѣтаютъ конституціонныя учрежденія, верховная власть *только по имени раздѣлена* между государемъ и народомъ, на самомъ дѣлѣ — она сосредоточена въ рукахъ или правительствующихъ политическихъ сословій (напр., во Франціи, Англіи, Америкѣ), или государей“ [2]). Въ замѣчаніи этомъ много вѣрнаго, если стоять на фактической точкѣ зрѣнія. По праву-же, „по имени“ раздѣленіе верховной власти существуетъ, конечно, въ большинствѣ конституцій.

Понятіе неограниченности Императорской Власти давно составляетъ предметомъ размышленія для русскихъ ученыхъ и выяснено всесторонне именно въ слѣдующемъ смыслѣ: Царская Власть, какъ власть верховная, не знаетъ ни надъ собой *никакой высшей власти*, ни рядомъ съ собой *никакой равной власти*, а поэтому не знаетъ и *никакихъ нормъ*, которыя были бы внѣшне обязательны для нея, какъ предписанія высшей власти или какъ соглашеніе съ властью равной. Хотя въ столь опредѣленной формѣ неограниченность Царской Власти никѣмъ не была выражена, тѣмъ не менѣе таковъ именно общій смыслъ всѣхъ построеній ея, которыя мы находимъ, какъ въ дореформенной, такъ и въ пореформенной литературѣ. Это, дѣйствительно, выраженіе въ отрицательной формѣ того опредѣленія Верховной Власти, которое мы установили выше въ формѣ положительной [3]). Для того, чтобы быть

---

[1]) Катковъ, Кавелинъ..., стр. 12—13.

[2]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 933.

[3]) См. выше глава XXII. „Принципъ монархическаго верховенства“, стр. 547—548.

верховной, власть не должна быть ограниченной. Сдѣлаемъ обозрѣніе наиболѣе интересныхъ ученій:

Одни изслѣдователи толкуютъ неограниченность въ томъ смыслѣ, что надъ Государемъ Императоромъ нѣтъ власти, воля которой ограничивала бы Его. Гр. Сперанскій находилъ, что „*Слово неограниченность... власти означаетъ то, что никакая другая власть* на землѣ, власть правильная и законная, ни внѣ, ни внутри Имперіи, *не можетъ положить предѣловъ* верховной власти Россійскаго Самодержца" [1]). Ему вторили въ новѣйшее время многіе представители науки русскаго государственнаго права:

Проф. Алексѣевъ: „Неограниченность верховной власти означаетъ, что верховная власть не признаетъ надъ собой *высшей юридической власти*, что она обладаетъ полной свободой самоопредѣленія. Верховная власть не можетъ быть поэтому ограничена правилами, исходящими отъ другой власти [2]).

Проф. Романовичъ-Славатинскій: „Неограниченность Самодержавной Власти означаетъ, что *никакая другая власть на землѣ*—власть правильная и законная—ни внѣ, ни внутри Имперіи не можетъ положить предѣлы власти Русскаго Самодержца—подобно тому, какъ никакая земная власть не можетъ поставить предѣлы и границы историческому развитію и преуспѣянію великаго Русскаго Народа и разрѣшенію имъ намѣченныхъ Провидѣніемъ національныхъ и міровыхъ задачъ" [3]).

Проф. Куплеваскій: „Неограниченность означаетъ, что верховная власть Государя *не подчинена никакой другой*, что есть признакъ всякой верховной власти" [4]).

Другіе полагаютъ, что выраженіе „неограниченная власть" указываетъ на то, что русское право не знаетъ органовъ, которые бы раздѣляли съ Государемъ Императоромъ верховную власть. Таково мнѣніе проф. Сокольскаго: „Имперія Россійская есть монархія неограниченная, т. е.,

---

1) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 56.

2) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 174.

3) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 77.

4) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 55.

такая, въ которой *не существуетъ органовъ или учрежденій, съ необходимостью участвующихъ въ законодательной или правительственной* дѣятельности Монарха"[1]), съ необходимостью, т. е., независимо отъ желанія Монарха, т. е., по собственному праву.

Третьи отмѣчаютъ, какъ признакъ неограниченности, отсутствіе внѣшне обязательныхъ для Государя Императора нормъ. На этой точкѣ зрѣнія стоялъ проф. Градовскій: „Названіе „неограниченный" показываетъ, что воля Императора не стѣснена извѣстными *юридическими нормами, поставленными выше Его власти.* Этимъ признакомъ неограниченная монархія отличается отъ конституціонныхъ государствъ"[2]).

Ему слѣдовалъ прив.-д. Свѣшниковъ: „Опредѣляя... неограниченность и самодержавіе, какъ два понятія, имѣющія въ виду оттѣнить *полноту власти Императора*, мы должны опредѣлить ихъ юридическое значеніе. Юридическое значеніе этихъ понятій состоитъ въ томъ, что нѣтъ *никакихъ нормъ, стоящихъ выше воли Самодержца.* Если эта воля Самодержца является единственнымъ источникомъ правъ и обязанностей подданныхъ въ государствѣ, сама Самодержавная Власть установляетъ нѣсколько основныхъ положеній, которыя ограничиваютъ волю Самодержца, и это самоограниченіе Верховной Власти выражается въ видѣ положительнаго закона"[3]).

Четвертые толкуютъ неограниченность въ смыслѣ свободы Государя Императора и отъ чужой воли, и отъ внѣшне обязательныхъ нормъ. Такое толкованіе находимъ мы въ старомъ курсѣ государственнаго права проф. В. В. Ивановскаго: „Выраженіе „неограниченный" означаетъ, что русскій Императоръ въ проявленіяхъ своей воли *не ограниченъ какими либо законодательными нормами*, и что Его власти *никакая другая власть* на землѣ юридически не можетъ поставить предѣловъ"[4]).

---

[1]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 62.

[2]) Градовскій, Начала..., I, стр. 1.

[3]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 9.

[4]) Ивановскій, Русское Государственное Право, I, стр. 64.

Подобное-же, такъ сказать, двустороннее освѣщеніе неограниченности мы находимъ и у проф. Энгельмана: „Der Kaiser ist unbeschränkter Selbstherrscher... Seine Macht wird von Gott abgeleitet, *ist mit Niemandem getteilt*, durch *keine gesetzlichen Normen beschränkt*, ihre Ausübung an keine solche gebunden, es sei denn dass der Kaiser sich selbst an bestimmte Normen binde“ [1]). И у нѣкоторыхъ изъ современныхъ авторовъ, укажемъ на И. Н. Ступина:

„Подъ неограниченностью власти Самодержца подразумѣвается, съ одной стороны, *независимость личной воли Главы государства отъ какой бы то ни было другой воли* въ государствѣ *и личная неподчиненность Его дѣйствію закона*, что вполнѣ и понятно, такъ какъ причина, по законамъ логики, не можетъ быть подчинена истекающему изъ нея слѣдствію“ [2]).

Это обозрѣніе разныхъ толкованій неограниченности Государя Императора подтверждаетъ, что, если верховенство понимается какъ власть, стоящая надъ правомъ и надъ подзаконнымъ управленіемъ, то неограниченность есть отрицаніе всякихъ возможностей, при которыхъ эта власть могла бы оказаться ниже какой либо другой или хотя бы на одной плоскости съ какой либо другой, а въ результатѣ этого и подправной. Неограниченность есть, дѣйствительно, только отрицательное выраженіе верховенства.

Изъ сказаннаго, однако, никакъ нельзя дѣлать вывода, что Императорская Власть не является правовымъ установленіемъ, а, тѣмъ болѣе, вывода, что Имперія Россійская не представляетъ собой правомѣрнаго государства. *Правовой характеръ государственнаго строя Россіи* опредѣленно выраженъ въ нашихъ Основныхъ Законахъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ“ [3]). Общій характеръ этого постановленія, несомнѣнно, показываетъ, что оно относится и къ законодательству, и къ верховному управленію, которыя являются частями управленія вообще.

---

1) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 12.

2) Ступинъ, Основы..., стр. 37.

3) Основные Законы, ст. 84

Относительно закономѣрности подчиненнаго управленія постановляютъ и другія статьи, напр., ст. 122 Основныхъ Законовъ, гласящая, что „Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными, установленіями, не должны противорѣчить законамъ“.

Насажденіе законности въ жизни государства было всегдашней заботой русскихъ Императоровъ. Свидѣтельствъ этому имѣется множество. *Петръ Великій* требовалъ, чтобы самыя высшія въ государствѣ мѣста и лица отправляли свои должности по регламентамъ и указамъ. Указъ 20 января 1724 года вмѣнялъ въ обязанность подчиненнымъ учрежденіямъ и лицамъ протестовать противъ незаконныхъ распоряженій начальствующихъ.

«Политическая свобода гражданина», говорила *Екатерина Великая* въ знаменитомъ Наказѣ, „есть спокойствіе духа, вытекающее изъ мнѣнія, которое каждый имѣетъ о своей безопасности; и для того, чтобы граждане имѣли эту свободу, нужно, чтобы правительство было таково, чтобы одинъ гражданинъ не боялся другаго, но *всѣ боялись бы однихъ законовъ*“ [1]).

Цѣлый рядъ подобныхъ постановленій мы встрѣчаемъ въ царствованіе *Александра I*. Въ указѣ 2 сентября 1809 г. Сенату вмѣнялось въ обязанность „обратить свои усиленныя попеченія къ тому, чтобы во всемъ кругу внутреннихъ дѣлъ *надлежаще дѣйствовали законы*“. Манифестъ 1810 г. объ учрежденіи Государственнаго Совѣта, между прочимъ, объявлялъ, что истинный разумъ усовершеній государственныхъ долженъ состоять въ учрежденіи образа управленія на *твердыхъ и непремѣнныхъ основаніяхъ закона*“.

Въ изданномъ при *Императорѣ Николаѣ I* Сводѣ Законовъ начало законности въ управленіи провозглашено статьей 47 Основныхъ Законовъ, которой нынѣ соотвѣтствуетъ выше приведенная статья 84. Статья 47 гласила: „Импе-

---

[1]) Наказъ, глава V, п. 39.—Чечулинъ, Наказъ..., стр. 8.

рія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ отъ Самодержавной Власти исходящихъ".

Наконецъ, манифестъ Государя Императора Николая II отъ 12-го декабря 1904 г. повелѣвалъ: „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона,—важнѣйшей въ самодержавномъ государствѣ опоры престола,—дабы ненарушимое и одинаковое для всѣхъ исполненіе его почиталось первѣйшею обязанностью всѣхъ подчиненныхъ Намъ властей и мѣстъ, неисполненіе-же ея неизбѣжно влекло законную отвѣтственность, и въ сихъ видахъ облегчить потерпѣвшимъ отъ такихъ дѣйствій лицамъ способы достиженія правосудія".

Реформы послѣднихъ лѣтъ органически примыкаютъ къ тому, что было сдѣлано въ этомъ направленіи раньше. Во всеподданнѣйшемъ докладѣ статсъ-секретаря С. Ю. Витте отъ 18 октября 1905 г. читаемъ: „Россія переросла форму существующаго строя. Она стремится *къ строю правовому* на основѣ гражданской свободы... Первую задачу правительства должно составлять стремленіе къ осуществленію теперь-же, впредь до законодательной санкціи черезъ Государственную Думу, основныхъ элементовъ правоваго строя: свободы печати, совѣсти, собраній, союзовъ и личной неприкосновенности... Слѣдующей задачей правительства является установленіе такихъ учрежденій и такихъ законодательныхъ нормъ, которыя соотвѣтствовали бы выяснившейся политической идеѣ большинства русскаго общества и давали положительную гарантію въ неотъемлемости дарованныхъ благъ гражданской свободы. Задача эта сводится устроенію *правоваго порядка*".

В. М. Пуришкевичъ говорилъ въ Гос. Думѣ: „Царь далъ намъ народное представительство, нашъ голосъ, голосъ русской земли сталъ болѣе и громче звучать у подножія Его трона, Ему легче будетъ разбираться въ истинныхъ нуждахъ своего народа и, слѣдовательно, *законность*, та законность, коею нашъ русскій правовѣдъ Градовскій опредѣляетъ значеніе и смыслъ самодержавной Царской Власти и различіе ея отъ деспотіи, она не что либо иное сдѣлала, а только шагъ впередъ, ограничивъ на Руси возможность

проявленія во всѣхъ отрасляхъ ея жизни произвола, поставленнаго подъ всевидящее око Монарха и Его ближайшихъ сотрудниковъ, призванныхъ для работы съ Нимъ въ стѣны Таврическаго Дворца" [1]).

Въ томъ-же направленіи долженъ, несомнѣнно, двигаться русскій государственный строй и въ дальнѣйшемъ. Въ одной изъ рѣчей П. А. Столыпина во второй Государственной Думѣ мы слышали, между прочимъ, слѣдующее: „Въ основу всѣхъ тѣхъ правительственныхъ законопроектовъ, которые министерство вноситъ нынѣ въ Думу, положена..., поэтому, одна общая руководящая мысль, которую правительство будетъ проводить и во всей своей послѣдующей дѣятельности. Мысль эта—создать тѣ матеріальныя нормы, въ которыя должны воплотиться новыя правоотношенія, вытекающія изъ всѣхъ реформъ послѣдняго времени. Преобразованное по волѣ Монарха отечество наше *должно превратиться въ государство правовое*, такъ какъ пока писанный законъ не опредѣлитъ обязанностей и не оградитъ правъ отдѣльныхъ русскихъ подданныхъ, права эти и обязанности будутъ находиться въ зависимости отъ толкованія и воли отдѣльныхъ лицъ, т. е., не будутъ прочно установлены" [2]).

Обращаясь спеціально къ статьямъ нашихъ законовъ, относящимся къ Верховной Власти, мы находимъ въ нихъ, сначала, *общія постановленія*, утверждающія принадлежность Государю Императору власти государственнаго управленія въ полномъ объемѣ (статья 10 Основныхъ Законовъ) и верховной самодержавной власти (статья 4 Основныхъ Законовъ), засимъ *спеціально регламентированныя* отдѣльныя правомочія Государя Императора, основывающіяся на опредѣленныхъ статьяхъ Основныхъ Законовъ, и наконецъ, съ особымъ тщаніемъ опредѣленный новый порядокъ законодательствованія на основаніи статьи 86. Въ общемъ, проявленія Верховной Власти подверглись весьма тща-

---

[1]) Пуришкевичъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 156.

[2]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 6 III 1907 г. Отчетъ, стр. 107.

тельному опредѣленію въ нашихъ новыхъ Основныхъ Законахъ.

Содержаніе постановленій Основныхъ Законовъ, поскольку они касаются верховенства Монарха, состоитъ 1) *въ регламентаціи* тѣхъ *формъ*, въ которыхъ оно въ различныхъ случаяхъ должно проявляться, и 2) того содѣйствія, которое Ему оказываютъ власти подчиненныя. Въ первыхъ двухъ очеркахъ настоящаго труда мы видѣли, что Основные Законы разносторонне регламентируютъ формы проявленія верховной самодержавной власти Государя Императора, начиная съ установленія понятій законодательной власти и власти верховнаго управленія, а равно и содѣйствіе властей исполнительныхъ, начиная съ высшихъ: Совѣта Министровъ и другихъ, а также законодательныхъ палатъ отправленію верховныхъ функціи со стороны Монарха. Указаніе на то, что русская Верховная Власть проявляется въ формахъ юридическихъ, мы находимъ уже у гр. Сперанскаго:

„Единое понятіе, которое можно сдѣлать себѣ о государственномъ управленіи въ Россіи, есть слѣдующее: Верховное начало въ Россіи есть Государь Самодержавный, соединяющій въ особѣ своей власть законодательную и исполнительную и располагающій неограниченно всѣми силами государства. Начало сіе не имѣетъ никакихъ вещественныхъ предѣловъ. Но оно имѣетъ *нѣкоторыя умственныя границы*, мнѣніемъ, привычкой и долголѣтнимъ употребленіемъ поставленныя въ томъ, что власть сего начала не иначе приводится въ дѣйствіе, какъ всегда *единообразнымъ порядкомъ и установленными формами*" [1]). Въ настоящее время эти формы покоются не только на мнѣніи, привычкѣ и долголѣтнемъ употребленіи, но и на опредѣленныхъ статьяхъ Основныхъ Законахъ.

Вообще, говоря о власти Государя Императора, мы имѣемъ въ виду не только фактическое могущество, но и *явленіе юридическое*, правомъ опредѣленное. Власть Государя Императора носитъ юридическій характеръ, такъ какъ проявляется *въ юридическихъ формахъ*, такъ какъ не только *отдѣльныя правомочія* Его покоются

[1]) Сперанскій, Планъ государственнаго преобразованія, стр. 184

на статьяхъ нашихъ законовъ, но и верховенство Монарха и общее право на управленіе государствомъ нашли въ нихъ свое выраженіе и такъ какъ, наконецъ, государственные законы подробно регламентируютъ содѣйствіе, оказываемое Верховной Власти властями административными, судебными и законодательными.

Правовая природа русской государственной власти всегда совершенно одинаково понималась изслѣдователями какъ нашего стараго строя, такъ и строя обновленнаго. Правовой, или правомѣрный характеръ управленія русскаго государства признавался уже первыми русскими учеными юристами. Графъ Сперанскій въ „Руководствѣ къ познанію законовъ" говорилъ, что „*предѣлы власти*, постановленные самимъ Самодержцемъ,—извнѣ государственными договорами, внутри *словомъ Императорскимъ*, суть и должны быть для Него непреложны и священны" [1]). Та-же мысль развивалась имъ болѣе подробно въ позднѣйшемъ сочиненіи „О законахъ": „*Предѣлы власти*, самимъ Россійскимъ Самодержцемъ постановленные, извнѣ государственными договорами, внутри словомъ Императорскимъ, суть и должны быть для Него непреложны и священны. Всякое право, а слѣдовательно, и право самодержавное, потолику есть право, поколику основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончится правда, и гдѣ начинается неправда, кончится право, и начинается самовластіе" [2]).

Идея законности была, вообще, вдохновляющимъ началомъ преобразованій эпохи Александра I. Гр. Сперанскій писалъ въ 1813 г. въ своемъ знаменитомъ пермскомъ письмѣ Александру I: „Весь разумъ сего плана общаго государственнаго преобразованія состоялъ въ томъ, чтобы *посредствомъ законовъ утвердить власть правительства* на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе достоинства и истинной силы" [3]).

Идея закономѣрности русскаго государственнаго строя

---

[1]) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 57.

[2]) Гр. Сперанскій, О законахъ. Сборникъ Русскаго Историческаго Общества, т. XXX, стр. 371.

[3]) Бар. Корфъ, Жизнь гр. Сперанскаго, 1, стр. 110.

проводилась во всѣхъ старыхъ учебникахъ русскаго государственнаго права. Съ большой любовью эта мысль развивалась у проф. Градовскаго: „Ст. 47 Осн. Зак. установляетъ юридическій, *правомѣрный характеръ* русскаго государственнаго устройства, въ отличіе его отъ формъ произвольныхъ, деспотическихъ“ [1]).

„Воля Верховной Власти получаетъ для гражданъ обязательную силу только съ момента выраженія ея въ формѣ общаго закона. Законъ опредѣляетъ какъ содержаніе правъ власти, такъ и обязанностей подданныхъ. У органовъ власти нѣтъ тайныхъ правъ, какъ у гражданъ нѣтъ тайныхъ обязанностей. Разъ изданный законъ признается *основаніемъ всѣхъ дѣйствій государственной власти и ея органовъ* до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ отмѣненъ равнымъ ему закономъ“ [2]). „Законы должны, сколько возможно, охранять безопасность каждаго гражданина въ частности“. Въ этомъ Екатерина, вслѣдъ за Монтескье, видитъ условіе политической свободы. „Свобода,—говоритъ она,—есть право дѣлать все, что не запрещено законами“ [3]). „Форма проявленія воли государственной власти, порядокъ опредѣленія правъ и обязанностей гражданъ, отношеніе закона къ другимъ постановленіямъ и распоряженіямъ, исходящимъ какъ отъ государственной власти, такъ и отъ ея органовъ, опредѣляютъ *существо неограниченной монархіи, какъ юридической формы общежитія*“ [4]). „Сосредоточивая въ своихъ рукахъ всю сумму законодательной власти, Власть Самодержавная дѣлаетъ всѣ подчиненныя установленія, не исключая высшихъ, установленіями подзаконными, т. е., ограничиваетъ ихъ права предѣлами закона. Русское законодательство съ давнихъ поръ выражало очень настойчиво это требованіе“ [5]).

О законности, какъ основѣ русскаго государственнаго строя, говорилъ и проф. Коркуновъ: „Самодержавіемъ существующее у насъ государственное устройство отличается

---

[1]) Градовскій. Начала..., I, стр. 3.

[2]) Градовскій. Начала..., I, стр. 3.

[3]) Градовскій. Начала..., I, стр. 6.

[4]) Градовскій. Начала..., I, стр. 7.

[5]) Градовскій. Начала..., I, стр. 16.

отъ монархіи ограниченной, *законностью отъ деспотіи*, гдѣ мѣсто закона заступаетъ ничѣмъ не сдерживаемый личный произволъ правителя“ [1]). А засимъ и всѣ, вообще, изслѣдователи русскаго государственнаго строя:

Проф. Сокольскій: „Какъ монархія неограниченная, Россійская Имперія принадлежитъ къ числу т. н. *правомѣрныхъ государствъ*, т. е., такихъ, въ которыхъ все управленіе совершается на основаніи законовъ, и законами-же опредѣляются права и обязанности поданнаго“ [2]).

Проф. Куплеваскій: „Какъ только это стремленіе *управлять на точномъ основаніи законовъ* ослабѣваетъ, такъ тотчасъ государство становится деспотическимъ, всеравно будетъ ли неограниченная или конституціонная монархія, аристократія или демократія“ [3]).

Проф. Романовичъ-Славатинскій: „Россійская Имперія управляется на твердомъ основаніи законовъ: значитъ, она примыкаетъ къ тѣмъ правильно организованнымъ европейскимъ государствамъ, въ которыхъ *все совершается на основаніи твердаго незыблемаго закона*, а не по волѣ и прихоти правителя, какъ въ деспотіяхъ восточныхъ“ [4]). Въ другомъ мѣстѣ онъ подробно поясняетъ, что изъ „неограниченности самодержавной власти русскаго Государя не слѣдуетъ, что Его власть — власть деспотическая: самодержавная монархія и деспотія — два различные типа государства. Въ самодержавной монархіи на первомъ планѣ цѣли и потребности народа, достигаемыя и удовлетворяемыя при помощи самодержавія; въ деспотіи—цѣли и потребности правителя, достигаемыя и удовлетворяемыя при посредствѣ народа. Въ послѣдней нѣтъ положительнаго закона выше воли деспота; въ монархіи самодержавной существуютъ *законы непреложные и священные для Самодержца*. Законы эти—основы народной жизни, интересы русской земли, ея международная честь, гордость и достоинство. „Всякое право“, прекрасно говоритъ Сперанскій,

---

1) Коркуновъ. Русское Государственное Право, I, стр. 211.

2) Сокольскій. Русское Государственное Право, стр. 63.

3) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 55.

4) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 178—179.

„а слѣдовательно и право самодержавное, потолику есть право, поколику оно основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончится правда и гдѣ начинается неправда, кончится право и начинается самовластіе“. Эта правда — благо русскаго народа и русской земли, служеніе ея внутреннимъ преуспѣяніямъ, ея внѣшней чести и неприкосновенности—что всегда составляло знамя нашихъ лучшихъ Самодержцевъ, и что сливается съ личными интересами ихъ и династіи. Въ чемъ-же заключается гарантія отъ произвола лица, облеченнаго верховною самодержавною властію? „Произволъ монарха“, отвѣчаетъ одинъ изъ достойнѣйшихъ современныхъ нашихъ публицистовъ, „ограничивается только Его совѣстію, тѣмъ что называется страхомъ Божіимъ, силою вещей, логикой событій. Гарантія заключается въ положеніи Самодержца, возвышенномъ надъ всѣми сословіями и партіями, въ совершенной общности Его интересовъ съ государственной пользой и благомъ народнымъ“ [1]).

Проф. Алексѣевъ: „Современное государство европейской культуры отличается отъ восточной деспотіи именно тѣмъ, что носитель верховной власти не считаетъ себя въ немъ за legibus solutum, а признаетъ законы нормами и предѣлами своей дѣятельности. *И закономѣрность такая-же существенная черта нашего государственнаго быта*, какъ и начало самодержавія. Она также провозглашена на первой страницѣ нашихъ законоположеній и стоитъ рядомъ со статьями, опредѣляющими существо Верховной Власти, какъ неограниченной... И если бы русская Верховная Власть не дѣйствовала бы на твердомъ основаніи законовъ и не считала бы изданные ею нормы для себя обязательными, то... весь смыслъ нашего государственнаго строя сводился бы къ положенію: quod imperatori placuit, legis habet vigorem, весь нашъ политическій бытъ сводился бы къ фактическому состоянію, которое не подлежитъ юридической конструкціи, а слѣдовательно и юридическому анализу. Верховная Власть въ русскомъ государствѣ, сосредоточивающаяся въ одномъ органѣ, въ одномъ лицѣ — въ лицѣ Государя, власть неограниченная, но она дѣйствуетъ не

[1]) Романовичъ-Славатинскій. Система..., стр. 77-78.

иначе, какъ *въ предѣлахъ и на основаніи законовъ*, этой Верховной Властью изданныхъ" [1]).

„Признавая для себя обязательными законы, ею самою изданные, Верховная Власть не ограничивается внѣ ея стоящею властью, но лишь *сама себя ограничиваетъ*. Это, другими словами,—самоограниченіе, не противорѣчащее самоопредѣленію, составляющему, какъ мы сказали, существенное свойство верховной власти, какъ власти неограниченной. Верховная Власть не ограничена не въ томъ смыслѣ, что для нея законъ не писанъ, а въ томъ, что никто ей этого закона не предписываетъ, что она руководствуется только законами, ею самою изданными. Будучи единственнымъ источникомъ всѣхъ дѣйствующихъ въ государствѣ законовъ, она, конечно, можетъ измѣнять и отмѣнять эти законы и въ этомъ отношеніи ея дѣятельность не знаетъ никакихъ стѣсненій и не имѣетъ никакихъ границъ. Она можетъ отмѣнить отдѣльныя узаконенія, замѣнить ихъ другими, можетъ упразднить цѣлую систему законодательства и поставить на ея мѣсто другую, и все-же она остается властью, дѣйствующею *въ предѣлахъ законовъ и на основаніи законовъ*" [2]).

На той-же точкѣ зрѣнія стоятъ и современные приверженцы монархическаго принципа въ русскомъ государственномъ правѣ. Одинъ изъ главныхъ новѣйшихъ апологетовъ русскаго самодержавія г. Семеновъ въ слѣдующихъ краснорѣчивыхъ словахъ пишетъ *о правовыхъ формахъ* проявленія Царской Власти.

„Есть коренное и глубокое *различіе между русскимъ неограниченнымъ самодержавіемъ и деспотизмомъ*. Воля деспота есть законъ и для дѣйствія этой воли онъ не долженъ облекать ее въ форму закона, а прямо дѣйствуетъ, безъ закона, и его воля является произволомъ. Русскій Монархъ, прежде чѣмъ осуществлять свою волю и дѣйствовать, долженъ выразить ее въ писанномъ законѣ; издавъ-же его, опять-же въ законѣ установленномъ порядкѣ, можетъ уже дѣйствовать только по этому закону. Такимъ образомъ, наша Самодержавная Власть, отъ которой един-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное право, стр. 174.

[2]) Алексѣевъ. Русское Государственное Право, стр. 174—175.

ственно исходятъ наши законы, издавъ законъ, сама-же первая должна ему подчиняться и охранять его до тѣхъ поръ, пока она не отмѣнитъ или не измѣнитъ его, въ томъ-же узаконенномъ порядкѣ. Она является, поэтому, *ограниченной для себя самой*, но неограниченною по отношенію къ закону, ибо сама-же можетъ измѣнять и отмѣнять его, хотя и закономъ установленнымъ порядкомъ. Монархъ нашъ является, такимъ образомъ, неограниченнымъ (ст. 1 Основн. Зак.) въ смыслѣ права изданія, измѣненія и отмѣны законовъ, но самоограниченнымъ, въ смыслѣ отношенія къ изданному уже разъ закону, и поэтому наше Самодержавіе можетъ дѣйствовать во всей своей полнотѣ, благотворно и правильно только тогда, когда законность твердо и неукоснительно проведена и укрѣплена во во всемъ строѣ управленія" [1]).

„Законъ, какъ выраженіе воли Верховной Власти есть *какъ бы ея совѣсть*. Подобно тому, какъ, если бы человѣкъ, увлекшись проповѣдью свободы отъ совѣсти, сталъ бы дѣйствовать, отрѣшившись отъ нея, и довелъ бы себя этимъ до паденія и гибели, такъ точно Самодержавная Власть, еслибъ она стала сама-же первая попирать законы, какъ свою совѣсть, разстроила бы весь государственный организмъ и довела бы его и себя до погибели. Идея Самодержавной Власти, какъ источника закона, сама по себѣ исключаетъ возможность сознательнаго нарушенія ею-же изданнаго закона и потому охраненіе и соблюденіе законовъ было всегда одною изъ главныхъ заботъ нашихъ Монарховъ" [2]).

„Можетъ ли быть сомнѣніе въ томъ, что Русскій Народъ, если бы онъ былъ спрошенъ, то отвѣтилъ бы: 1) что Россія должна управляться на основаніи законовъ, вырабатываемыхъ русскими людьми; 2) что нуждами кореннаго русскаго населенія опредѣляются нужды и всей Россіи; 3) что Россіи нуженъ Царь, Помазанникъ Божій, по своему положенію стоящій внѣ подкупа, зла, пристрастія и партій, неограниченный въ своихъ верховныхъ правахъ

1) Семеновъ. Самодержавіе..., стр. 10—11.

2) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 12.

контрактами, договорами и правовыми нормами со своимъ народомъ, какъ на Западѣ, гдѣ они создались вѣковою борьбою верховной власти съ народомъ, а поставленный государственнымъ строемъ въ дѣйствительное единенiе съ народомъ, вручившимъ ему эту власть согласiемъ и мiромъ, и 4) что, наконецъ, Россiи *нужны твердые законы*, ограничивающiе не Верховную Власть, а правительство, для огражденiя Верховной Власти отъ Ея расхищенiя имъ и народа отъ могущаго быть произвола правительственной власти и гарантирующiе гражданскую свободу вѣрноподданнымъ, ею не злоупотребляющимъ. Въ такомъ построенiи ближе всего осуществились бы христiанскiе идеалы Русскаго Народа. Право для власти и подданныхъ, отъ Царя —законъ и, сверхъ того, справедливость и милости. Власти, отвѣтственныя по закону и праву, а Царь — ограничивающiй себя самъ закономъ и совѣстью передъ Богомъ" [1]).

О законности, какъ основѣ русскаго государственнаго строя, пишетъ также г. Захаровъ: „Не говоря уже о полномъ игнорированiи историческихъ и бытовыхъ особенностей строя, о полнѣйшемъ смѣшенiи самодержавiя съ абсолютизмомъ, обыкновенно, не оцѣнивали съ точки зрѣнiя юридической конструкцiи, а отождествляли его съ деспотизмомъ и понимали подъ нимъ вообще такой строй, при которомъ не могла существовать какая либо индивидуальная свобода, какой либо организованный порядокъ. *Въ Россiи и при старомъ порядкѣ было признано главенство закона* и опредѣлены формы его изданiя. „Формы эти", какъ писалъ проф. Нечаевъ, „часто не соблюдались, но никогда не отрицались принципiально: нарушенiе зависѣло не отъ безсилiя формъ, а отъ отсутствiя органа, способнаго принудить къ соблюденiю формы путемъ непризнанiя силы законовъ, изданныхъ безъ формальныхъ гарантiй". При старомъ порядкѣ, не смотря на провозглашенный принципъ законности, на то, что Сперанскимъ была установлена изложенная нами одинаковая обязательность исполненiя велѣнiй Верховной Власти, раздѣляемыхъ по внутреннему содержанiю на законъ и повелѣнiе, на то, что подписанный Монархомъ законъ могъ быть

---

[1]) Семеновъ, Самодержавiе..., стр. 69.

отмѣненъ только такимъ-же закономъ, являлась полная воз можность использовать довѣріе **Монарха** со стороны вѣдомства въ пользу послѣдняго и въ ущербъ общимъ интересамъ. Такое положеніе вещей являлось также ущербомъ не только для законодательной, но и **Самодержавной Власти**" [1]).

Въ реформахъ новаго времени онъ видитъ дальнѣйшій шагъ въ томъ-же направленіи: „23 апрѣля 1906 г. былъ тѣмъ днемъ, когда Россія перешла отъ режима, полнаго нерѣдко противорѣчій и колебаній, опиравшагося частью на писанное право, но большей частью на временныя правила и на случайныя перемѣнчивыя административныя распоряженія, къ *режиму, конституированному писанными нормами новыхъ законовъ*, воплотившихъ въ себѣ, какъ извѣстныя теоретическія требованія вѣка, такъ и старые, историческіе принципы и практику" [2]).

Воззрѣнія эти вполнѣ отвѣчаютъ общепризнаннымъ положеніямъ науки государственнаго права о томъ, что и въ абсолютныхъ монархіяхъ господствуетъ право, а не произволъ. Одинъ изъ авторитетнѣйшихъ государствовѣдовъ послѣдняго времени Г. Іелинекъ пишетъ: И въ абсолютной монархіи „публично-правовой порядокъ есть право, а не произволъ [3]). Это собственно общепризнано. Сошлюсь еще на одного изъ новѣйшихъ изслѣдователей Л. Дюги: „Деспотическая монархія и монархія абсолютная имѣютъ то общее, что монархъ соединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ власти и что его власть не ограничена наличностью рядомъ съ нимъ другаго органа, наличностью парламента. Монтескьё прекрасно указалъ на различіе между деспотической монархіей и монархіей абсолютной. Только онъ называлъ просто монархіей то, что мы называемъ монархіей абсолютной. „Монархическое правительство, — говоритъ онъ, — есть то, при которомъ управляетъ одинъ, но посредствомъ прочныхъ и установленныхъ законовъ, тогда какъ въ деспотической монархіи одинъ человѣкъ, безъ законовъ и безъ

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 284—285.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 118.

[3]) Еллинекъ, Общее ученіе о государствѣ, стр. 464.

нормъ, подчиняетъ все своей волѣ и своимъ капризамъ". Такимъ образомъ, въ абсолютной монароіи законы издаетъ монархъ, но онъ связанъ изданнымъ имъ самимъ закономъ. Въ деспотіи глава даетъ приказы, не будучи связаннымъ никакой установленной заранѣе общей нормой" [1]).

Каковъ-же источникъ того права, которое регламентируетъ проявленія русской Императорской Власти? Какимъ образомъ можетъ быть регламентирована Верховная Власть? Всякое право есть, вѣдь, всегда опредѣленіе, а тѣмъ самымъ и разграниченіе. Императорская Власть не можетъ быть связана *предписаніями какой либо высшей власти*, потому что таковой нѣтъ. Она не можетъ быть связана и *по договору съ какой либо другой равной властью*, на томъ-же основаніи,—потому что такой другой власти въ русскомъ государствѣ не имѣется. Нашему праву неизвѣстно даже то подобіе договора между главою государства и народомъ, которымъ въ конституціонныхъ государствахъ является присяга. Государь Императоръ не даетъ *ни присяги, ни обѣщанія* исполнять Основные Законы. Вообще, присяга конституціи русскому праву вовсе не извѣстна. Конституціи не присягаютъ также ни члены законодательныхъ палатъ, ни члены правительства, ни граждане.

У г. Захарова читаемъ: „Наша настоящая конституція не содержитъ въ себѣ *никакихъ договорныхъ началъ*, не безызвѣстныхъ, впрочемъ, нѣкоторымъ конституціоннымъ актамъ нашей исторіи (напр., договоръ съ Владиславомъ, избирательныя условія Шуйскаго, пункты, принятые Императрицей Анной Іоанновной), не видимъ мы тутъ и *выраженія учредительной власти народа непосредственно* или чрезъ представителей, также не безызвѣстной русскому народу (сказаніе о призваніи князей: „придите княжить и владѣть нами", приглашеніе князей въ удѣльный періодъ „по всей воли", наконецъ, самый актъ объ избраніи Михаила Ѳеодоровича на престолъ, считаемый нѣкоторыми учеными за одинъ изъ основныхъ актовъ Имперіи)" [2]).

Попытку доказать обязательность конституціи для

---

[1]) Дюги, Конституціонное право, стр. 541.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 126.

Государя Императора ссылкой на ту молитву, которую Онъ произноситъ при коронованіи, надо считать также неудачной. У г. Шлезингера читаемъ: „Der Zar hat die Grundgesetze vom 23 April 1906 ohne vorherige Vereinbarung oder nachträgliche Genehmigung von seiten der Volksvertretung erlassen. Er hat auch einen Eid auf die Verfassung nicht geleistet, ebensowenig werden die Kammermitglieder und Beamten auf die Verfassung vereidet. Das bedeutet ober nicht, dass der Zar an sein Wort nicht gebunden wäre. Der Zar leistet bei seinem Regierungsantritt vor versammeltem Volke *kniefällig einen Eid*, in dem Er sich verpflichten sein Amt als *einen Dienst dem Volke gegenüber auszuüben*“ [1]). Изъ словъ самого г. Шлезингера видно, что великій обѣтъ, произносимый Государемъ Императоромъ, отнюдь не возлагаетъ на Него какихъ либо обязанностей по отношенію къ ранѣе изданнымъ государственнымъ актамъ, а въ томъ числѣ и къ „конституціи“. Содержаніе его совсѣмъ иное.

Единственно, что слышала Россія, это—слова Государя Императора о рѣшеніи „*охранять непоколебимыми* установленія, Мною дарованныя“ [2]), а также ту программу, реформъ, которая была изложена въ манифестѣ 26 февраля 1903 г. и въ Высочайшемъ указѣ 12 декабря 1904 г.

Этотъ вопросъ хорошо освѣщаетъ г. Семеновъ: „*Ни въ какіе договоры* съ народомъ, какъ на Западѣ, наша Верховная Власть не вступала и вступать не можетъ. Какъ только она бы это сдѣлала, она отреклась бы отъ себя, перестала бы быть тѣмъ, что она есть и чѣмъ должна быть, и ей пришлось бы перейти къ конституціоннымъ формамъ, гдѣ извѣстныя юридическія нормы должны ограничивать верховную власть и связывать ее какъ бы контрактомъ“ [3]). „Въ этомъ отношеніи манифестъ 26 февраля 1903 года и указъ Сенату 12 декабря 1904 г. представляютъ небывалый еще примѣръ, какъ бы бесѣды Верховной Власти съ народомъ, съ изложеніемъ *программы своихъ намѣреній*, которыми она пожелала себя какъ бы связать, до извѣстной степени. Са-

---

1) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 422.

2) Тронная рѣчь 27 апрѣля 1906 г.

3) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 13.

модержавная Власть всегда дѣйствовала, издавала законы, распоряжалась положительно и творила, а не условливалась и не обѣщала“ [1]).

Въ виду всего этого, источникомъ нормъ, регламентирующихъ Верховную Власть, можетъ быть лишь самоопредѣленіе ея, а, значитъ, и самоограниченіе. По вѣрному замѣчанію проф. Алексѣева, „если Верховная Власть не можетъ быть ограничена другой, внѣ ея стоящей властью, то изъ этого не слѣдуетъ, что она не можетъ *ограничивать самое себя*“ [2]). Государственная власть „безусловно свободна: она въ своихъ дѣйствіяхъ слѣдуетъ исключительно своей волѣ и никакой чужой воли надъ собою не признаетъ; и въ этомъ *исключительномъ самоопредѣленіи* заключается существенный признакъ юридической власти государства“ [3]).

Такой-же отвѣтъ дается и проф. Энгельманомъ: „Der Kaiser ist unbeschränkter Selbstherrscher, seine Macht wird von Gott abgeleitet, ist mit Niemandem getheilt, durch keine gesetzlichen Normen beschränkt, ihre Ausübung an keine solche gebunden, es sei denn, dass *der Kaiser sich selbst an bestimmte Normen binde*“ [4]).

Эта постановка вопроса вполнѣ согласна съ нѣмецкой доктриной монархическаго принципа. Послѣдняя хорошо формулирована въ слѣдующихъ словахъ проф. Алексѣева: „Конституціонный строй не представляетъ собою ограниченія власти монарха властью другаго фактора, а является, *согласно нѣмецкой доктринѣ, самоограниченіемъ* монарха, дарованной имъ-же конституціей. Это самоограниченіе распространяется лишь на ту сферу, которая опредѣлена конституціей, за предѣлами-же этой области монархъ также свободно и единодержавно осуществляетъ верховную власть, какъ онъ ее осуществлялъ при абсолютномъ строѣ“ [5]).

Отличіе самоограниченности и ограниченности не требуетъ особаго толкованія. Хорошо формулировано оно у

[1]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 14.

[2]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 174.

[3]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 110.

[4]) Engelmann, Das Staatsrecht..., S. 12.

[5]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 22.

г. Кузмина: „Первымъ кореннымъ устоемъ нашего государственнаго строя являются незыблемыя неограниченныя права Верховной Власти. Говоря о неограниченности верховной власти нынѣ царствующаго Монарха, мы подтверждаемъ, что эта *власть не ограничена, но самоограничена.* Мы строго раздѣляемъ „ограниченіе отъ „самоограниченія“ и путать два эти понятія, значитъ играть въ руку революціи. Ограничить права кого нибудь можетъ лишь та сила, та власть, которая выше, сильнѣе того, чьи права ограничиваются. Если лицо, права коего ограничиваютъ, добровольно этому подчиняется, то оно признаетъ преимущество силы, его ограничивающей, и тѣмъ самымъ становится въ положеніе лица, зависимаго отъ этой силы. Что является этою силою—это безразлично: будь то добровольная присяга конституціи, будь то наслѣдованіе конституціоннаго престола и т. п. Иное дѣло самоограниченіе. Русскій Монархъ самоограничиваетъ себя каждый разъ, когда передаетъ часть своей власти лицу или учрежденію“ [1]).

„Характернымъ отличіемъ ограниченія Верховной Власти отъ самоограниченія Верховной Власти служитъ то, что ограниченіе есть явленіе постоянное, независимое отъ воли Императора, второе есть *явленіе временное, находящееся въ полной зависимости отъ воли* Монарха. Царь, ограниченный въ своихъ правахъ, не можетъ законно возстановить неограниченность этихъ правъ, безъ воли силы Его ограничивающей. Царь, ограничившій свои права, можетъ всегда законно возстановить полную неограниченность этихъ правъ, ибо сила ограничившая эти права въ Немъ самомъ. Такимъ образомъ, Русскій Монархъ, являясь самоограниченнымъ въ своихъ правахъ въ данный моментъ, есть вообще неограниченный Монархъ Россійской Имперіи“ [2]).

Въ общемъ, слѣдуетъ сказать, что при самоограниченіи Монархъ ограничивается не внѣшнимъ, а внутреннимъ образомъ. Давно и многими указывалось, что для верховной власти *законы имѣютъ лишь нравственное значеніе.* Она соблюдаетъ ихъ лишь до тѣхъ поръ, пока убѣждена въ

---

[1]) Кузминъ. Народъ и власть, стр. 65—66.

[2]) Кузминъ, Народъ и власть, стр. 66.

ихъ цѣлесообразности; если-же это убѣжденіе исчезаетъ, она имѣетъ право отмѣнить ихъ. Потому власть и называется верховной, что она стоитъ выше права и выше подзаконнаго управленія. Наоборотъ, власть ограниченная связана закономъ внѣшнимъ образомъ, для нея онъ внѣшне обязателенъ, даже если бы она не была убѣждена въ его разумности. Это возможно только въ такомъ случаѣ, если законъ является выразителемъ не ея воли, а какой нибудь высшей воли, или не только ея воли, но и какой нибудь другой равносильной воли. Поэтому, ограниченная власть и не есть верховная.

Не подлежитъ сомнѣнію, что въ новыхъ Основныхъ Законахъ Императорская Власть получила болѣе полную и стройную регламентацію, а слѣдовательно и явилась и болѣе самоопредѣленной и болѣе самоограниченной, чѣмъ было раньше, но было бы ошибкой думать, что ничего подобнаго раньше не было. Проф. Грибовскій полагаетъ, что до изданія манифеста 17 октября 1905 г. на Государѣ Императорѣ лежали лишь два обязательства, „*нравственно* стѣснявшія безпредѣльность Его власти: исповѣдывать православную вѣру и соблюдать установленные Императоромъ Павломъ I законы о наслѣдованіи престола“ [1]). Но съ этимъ толкованіемъ согласиться нельзя. Обязательность этихъ 2 постановленій для Верховной Власти была отнюдь не большая, чѣмъ всѣхъ остальныхъ правилъ нашего дореформеннаго публичнаго права. Только въ нихъ эта обязательность была прямо выражена, тогда какъ въ другихъ лишь подразумѣвалась. Можно, впрочемъ, найти и другія постановленія приблизительно такого-же рода, какъ приведенныя указаннымъ авторомъ.

Проф. Котляревскій совершенно вѣрно говоритъ о дореформенномъ строѣ: „Неоспоримо, критеріи формальнаго различенія закона и указа были крайне шатки — верховенство закона не имѣло серіозныхъ гарантій, но самое понятіе законнаго порядка, какъ принципа, было нечуждо и нашему старому государственному праву“ [2]). Вмѣстѣ съ нимъ мож-

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 22.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 144.

но напомнить, положимъ, статью 66 старыхъ Основныхъ Законовъ, постановлявшую, что законы, за собственноручнымъ подписаніемъ Государя Императора изданные, *не могутъ быть отмѣняемы объявляемымъ Высочайшимъ указомъ.* Въ ней, снова говорится прямо о Высочайшихъ дѣйствіяхъ. Но, повторяю, такую-же обязательную силу для Монарха имѣли и всѣ остальные законы, источникомъ которыхъ была Его верховная воля, хотя бы они съ своими предписаніями непосредственно къ Нему не обращались.

Итакъ, въ общемъ все осталось такъ, какъ было и раньше. Поэтому можно только пожалѣть, что изъ Основныхъ Законовъ вычеркнутъ историческій предикатъ власти Русскаго Императора—неограниченная, чѣмъ многіе были введены во искушеніе. Надо помнить, что и *въ нашихъ старыхъ законахъ онъ означалъ только самоограниченная,* но никогда не означалъ деспотическая, или произвольная. Выраженіе „самоограниченная власть"—то-же самое, что выраженіе „неограниченная власть" и, въ этомъ отношеніи, нѣтъ никакого различія между старымъ строемъ Россіи и строемъ обновленнымъ. И теперь, какъ было прежде, нѣтъ органовъ, которые раздѣляли бы по собственному праву съ Государемъ Императоромъ Его верховную власть, нѣтъ и власти выше Царской, или равной ей, нѣтъ и нормъ для Него внѣшне обязательныхъ. И при обновленномъ строѣ Монархъ остается единственнымъ Носителемъ верховной власти, а значитъ, и неограниченнымъ. Въ дополненіе къ сказанному надо, однако, отмѣтить, что не всѣ согласны съ изложенной точкой зрѣнія на закономѣрность русской государственной жизни. Такъ, съ одной стороны, считаютъ, что неограниченная монархія не можетъ быть правовымъ государствомъ.

На этой точкѣ зрѣнія стоялъ проф. Чичеринъ въ своемъ памфлетѣ „Россія наканунѣ двадцатаго столѣтія": „Законный порядокъ никогда не можетъ упрочиться тамъ, гдѣ все зависитъ отъ личной воли, и гдѣ каждое облеченное властью лицо можетъ поставить себя выше закона, прикрывъ себя Высочайшимъ повелѣніемъ. Если законный порядокъ составляетъ самую насущную потребность русскаго общества, то эта потребность можетъ быть удовлетворена толь-

ко *переходомъ отъ неограниченной монархіи къ ограниченной.* Въ этомъ и состоитъ истинное завершеніе реформъ Александра II. Иного исхода для Россіи нѣтъ" [1]). „Установивъ всеобщую свободу, поставивъ общество на ноги, Верховная Власть должна довершить свое дѣло, *ограничивъ сама себя.* Это и составляетъ настоящую ея задачу. Только этимъ она можетъ вырваться изъ той растлѣвающей среды, которою она окружена; только этимъ путемъ возможно водвореніе въ Россіи законнаго порядка и обузданіе всюду давящаго насъ произвола" [2]). „Для того, чтобы Россія могла идти впередъ, необходимо, чтобы произвольная власть замѣнилась властью, *ограниченною закономъ и обставленною независимыми учрежденіями*" [3]).

Еще рѣшительнѣе выражается г. Мижуевъ: „Никогда и нигдѣ неограниченныя монархіи *не были правовымъ государствомъ*, даже при такомъ пониманіи этого выраженія, когда мы подведемъ подъ него всѣ государства, гдѣ законъ— хотя бы онъ имѣлъ конечнымъ своимъ источникомъ неограниченную волю монарха—свято соблюдается, пока онъ остается не отмѣненнымъ" [4]).

Тѣ-же, въ сущности, воззрѣнія развиваетъ учебникъ по лекціямъ проф. И. А. Ивановскаго. Въ немъ мы читаемъ: „Неоспариваемое никѣмъ начало законности не получило полнаго осуществленія и до сихъ поръ. Главной причиной этого служитъ, по мнѣнію проф. А. Горбунова, то, что стремленія нашего правительства осуществить законность носили односторонній характеръ; они задавались цѣлью насадить чувство законности *лишь* главнымъ образомъ *среди обывателей Россійской Имперіи*" [5]).

Признать правильность этихъ мыслей, поскольку онѣ относятся къ Русскому Государству, никакъ нельзя. Игнорировать то, что подчиненное управленіе носитъ подзаконный характеръ, совершенно невозможно, между тѣмъ это

---

1) Чичеринъ, Россія..., стр. 146.

2) Чичеринъ, Россія..., стр. 152.

3) Чичеринъ, Россія..., стр. 160.

4) Мижуевъ, Глава Государства, стр. 6.

5) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 122.

управленіе въ обычныхъ, такъ сказать, будничныхъ условіяхъ играетъ главную роль въ жизни государства. Столь-же невозможно не видѣть того, что и проявленія верховнаго управленія и законодательства всесторонне регламентированы правомъ. Наконецъ, возможно ли забывать, что законы государства не имѣютъ внѣшней обязательной силы не только для монарха, имѣющаго суверенитетъ, но, вообще, для верховной власти, какъ бы она ни была организована. Словомъ, и *неограниченная монархія можетъ быть правовымъ государствомъ* совершенно въ томъ-же смыслѣ, какъ и ограниченная.

Съ другой стороны, отказываются признать существующій нынѣ въ Россіи государственный строй неограниченной монархіей. Изъ опущенія предиката „неограниченная" дѣлается заключеніе, что въ настоящее время *измѣнилось само существо Императорской Власти.* На этой точкѣ зрѣнія стоитъ, положимъ, проф. Котляревскій [1]). Но, отвергая неограниченность Императорской Власти, разныя лица даютъ различный отвѣтъ на вопросъ, въ чемъ-же состоитъ различіе современнаго порядка вещей отъ стараго, когда у насъ, несомнѣнно, существовалъ неограниченный образъ правленія? Отвѣты, которые мы находимъ въ современной спеціальной литературѣ, гласятъ разное. Такъ, одни считаютъ, что власть Государя Императора нынѣ въ однихъ отношеніяхъ ограничена, а въ другихъ попрежнему неограничена. Приэтомъ, нѣкоторые дѣлятъ наши Основные Законы на 2 категоріи: государственные и фамильные. Императорская Власть въ отношеніи первыхъ является ограниченной, въ отношеніи вторыхъ—неограниченной.

Проф. Котляревскій: „Высшая власть Государя надъ Императорскимъ Домомъ оставалась неизмѣнной и послѣ манифеста 17-го октября, ибо, согласно 125-й статьѣ О. З., „Учрежденіе о Императорской Фамиліи, сохраняя силу Законовъ Основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ пред-

---

[1]) См. выше, глава XIX. „Высочайшіе указы въ силу статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ", стр. 424.

указанномъ Имъ порядкѣ, если измѣненія и дополненія сего Учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода". „Здѣсь совершенно отчетливо *разграничивается власть фамильнодинастическая и власть общегосударственная*" [1]).

Проф. Грибовскій: „По отношенію къ членамъ Императорской Фамиліи, Императоръ, какъ и до 17-го октября, является *Монархомъ неограниченнымъ*, будучи ограниченнымъ въ области общаго законодательства и по отношенію къ прочимъ подданнымъ" [2]).

Проф. Паліенко: „Въ... статьѣ 222-й мотивомъ „яко неограниченный Самодержецъ" не имѣется въ виду, конечно, опредѣленіе существа власти Монарха, это спеціально сдѣлано въ ст. 4 Основныхъ Законовъ, а опредѣляется лишь *власть Монарха*; *какъ главы Императорскаго Дома* въ отношеніи не соблюдающихъ фамильный статутъ членовъ Императорской Фамиліи" [3]).

Въ этомъ-же смыслѣ толкуютъ выраженіе ст. 222 „яко неограниченный Самодержецъ" и редакторы 6 изд. курса Н. М. Коркунова „Русское Государственное Право" [4]), доказывающіе, что изъ содержанія статьи 222 Учрежд. о Императорской Фамиліи и изъ мѣста, занимаемаго ею въ системѣ Основныхъ Законовъ ясно, „что она имѣетъ въ виду *лишь власть* царствующаго Императора *надъ членами Императорскаго Дома*".

Впрочемъ, относительно удержанія выраженія „неограниченный" въ ст. 222 высказывается и другое мнѣніе, именно, что мы имѣемъ въ данномъ случаѣ просто *„редакціонную оплошность"* [5]). Въ тоже время, нѣкоторые указываютъ и другіе вопросы, относительно которыхъ Верховная Власть осталась неограниченной.

Такъ, проф. Грибовскій считаетъ Императорскую Власть неограниченной также въ области военнаго упра-

---

1) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 149.

2) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 27.

3) Паліенко, Основные Законы, стр. 72.

4) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 214—215.

5) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 127.

вленія: „Подобная неограниченность, толкуемая стѣснительно, является особенностью новаго государственнаго строя Россіи наравнѣ съ такою-же *неограниченностью въ области спеціальнаго военнаго и военно-морскаго законодательства*, поскольку оно не касается общихъ законовъ и новыхъ ассигнованій изъ казны (ст.ст. 96 и 97 Осн. Зак.)" [1]). Замѣчаніе вполнѣ вѣрное, но, оставаясь послѣдовательнымъ, почтенный авторъ долженъ былъ бы признать Императорскую Власть неограниченной въ области верховнаго управленія вообще.

Теоріи этой группы интересны потому, что онѣ показываютъ *невозможность*, по мнѣнію ихъ авторовъ, *вполнѣ провести идею ограниченности русскаго Монарха*. Особенно важны въ этомъ отношеніи замѣчанія проф. В. М. Грибовскаго. Но согласиться съ ними, конечно, нельзя. Учрежденіе о Императорской Фамиліи представляетъ собой такой-же государственный законъ, какъ и остальные Основные Законы [2]). Если выраженіе неограниченный встрѣчается въ этомъ Учрежденіи, а въ раздѣлѣ первомъ Основныхъ Законовъ не встрѣчается, то это объясняется, конечно, тѣмъ, что первый раздѣлъ былъ во многихъ своихъ статьяхъ вновь редактированъ въ 1906 г., а частью и состоитъ изъ совершенно новыхъ статей, получившихъ силу 23 апрѣля 1906 г., второй-же, т. е., Учрежденіе о Императорской Фамиліи, сохранилъ свою прежнюю редакцію. Власть-же Государя Императора во всѣхъ отношеніяхъ одна и та-же. Въ частности, это призналъ и проф. Грибовскій по отношенію къ военному управленію. Воззрѣнія этого автора раздѣляются, впрочемъ, и нѣкоторыми другими лицами [3]). Остается только пожалѣть, что ставъ въ одномъ случаѣ на правильную точку зрѣнія, они не приняли во вниманіе другихъ, близкихъ къ нему, явленій нашего государственнаго права и не сдѣлали изъ нихъ должныхъ выводовъ.

Другіе учатъ, что, если Основные Законы 1906 г. и

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 28.

[2]) См. выше, глава XIX. „Высочайшіе указы въ силу статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ", стр. 427.

[3]) См. выше, глава XVIII. „Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе указы", стр. 387.

были свободно дарованы Государемъ Императоромъ, то съ теченіемъ времени они должны превратиться въ обязательные для Него. Очень интересныя замѣчанія были развиты относительно этого членомъ Государственной Думы Г. В. Скоропадскимъ: „Верховную Власть можно сравнить съ садовникомъ, который посадилъ деревцо. Дальнѣйшій ростъ этого деревца зависитъ и отъ его жизненности, зависитъ и отъ того, какова почва, на которой оно насажено, и насколько это деревцо *углубитъ въ почву свои корни.* Я думаю, что послѣ того, какъ Верховная Власть насадила у насъ въ Россіи священное дерево представительнаго правленія, остается только, чтобы это дерево теперь распустило вглубь свои корни. Это будетъ зависѣть отъ того, какова почва. Необходимо, чтобы *наша конституція пустила свои корни въ сознаніе русскаго народа*, и если это случится, тогда то, что укрѣплено свыше, будетъ укрѣплено и снизу. Скажите, пожалуйста, развѣ англичанинъ полагаетъ прочность своей конституціи на писанномъ законѣ? Совсѣмъ нѣтъ. Онъ себѣ не можетъ представить въ своей странѣ другаго строя, кромѣ представительнаго правленія, и потому въ данномъ случаѣ на писанный законъ ссылаться не будетъ. Я думаю, что такого положенія должны достичь и мы. Для этого надо Государственной Думѣ энергично работать, надо поднять престижъ Думы въ глазахъ населенія, престижъ, который нѣсколько пошатнутъ двумя первыми Дума, и тогда, когда населеніе почувствуетъ довѣріе къ своимъ избранникамъ, тогда идея представительнаго правленія, мало по малу, прочно укрѣпится въ его умахъ, и тогда конституція будетъ стоять у насъ на гранитномъ основаніи“[1]).

Соображенія этого рода высказывалъ, впрочемъ, также г. Шасль: „C'est l'état social de la Russie qui à rendu précaires les libertés publiques octroyées. C'est l'état social de la Russie, nous en sommes persuadés, qui la consolidera dans l'avenir. Les moeurs font ici plus que les formules. Quand l'Empereur aura respecté pendant de longues années les lois fondamentales, c'est-à—dire la constitution, il Lui sera pratiquement

---

[1]) Скоропадскій. Засѣданіе Государственной Думы 22 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 548.

impossible de la violer“ [1]. „Quand il y aura eu un changement de regne, quand le nouvel E m p e r e u r se trouvera en présence des institutions constitutionnelles, qu'il n'aura pas lui-même octroyées, l'autocratie ne pourra *plus avoir de ressauts dangereux.* Peu importera que le mot „autocrate“ survive dans les textes, si on sent que la chose est bien morte“ [2].

Развиваетъ эту точку зрѣнія и проф. Котляревскій: „Время неизбѣжно превращаетъ монархію, такъ сказать, *самоограниченную въ монархію просто ограниченную* — однимъ дѣйствіемъ давности, и такимъ образомъ рѣшаетъ самый вопросъ о природѣ новаго строя—вопросъ, который первоначально такъ осложняется элементомъ личнымъ — потребностью установить подлинный смыслъ и раскрыть мотивы учредительнаго волеизъявленія. Въ Россіи это измѣненіе тѣмъ важнѣе, чѣмъ болѣе возбуждалъ споровъ этотъ смыслъ —споровъ по существу политическихъ, но принимавшихъ, какъ это постоянно бываетъ, юридическій обликъ“ [3].

„Время существенно измѣняетъ характеръ того событія, которое стоитъ на рубежѣ новаго строя — самоограниченія, возвѣщеннаго въ манифестѣ 17-го октября. Основные Законы, опубликованные черезъ полгода послѣ этого манифеста, исходили изъ идеи свободнаго волеизъявленія М о н а р х а: авторы ихъ смотрѣли на государственную реформу съ точки зрѣнія Носителя ранѣе свободной отъ ограниченій верховхой власти. При этомъ понятна постановка вопросовъ о возможности или невозможности отмѣнить манифестъ 17-го октября, о предѣлахъ учредительной власти М о н а р х а, понятно даже — какъ бы оно ни было неудачно — сравненіе манифеста съ даромъ, который практикуется въ гражданско-правовомъ оборотѣ и подчиняется нормамъ, установленнымъ для этого оборота. Но, чѣмъ далѣе уходитъ исторія отъ 1905—1906 г., тѣмъ болѣе *субъективная точка зрѣнія должна уступать объективной.* Въ моментъ изданія закона онъ всегда, естественно, представляется выраженіемъ воли законодателя; но эта воля, какъ и ея обладатель, какъ и все лич-

---

[1] Chasles, Le parlement russe..., p. 158.

[2] Chasles, Le parlement russe..., p. 158.

[3] Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 215—216.

ное, исчезаетъ въ потокѣ временъ, и остается безличная объективная норма, которая истолковывается уже не примѣнительно къ намѣреніямъ ея авторовъ, а примѣнительно къ общему порядку вещей".

Впрочемъ, проф. Котляревскій усматриваетъ уже въ настоящее время переходъ къ конституціонализму: „Терминъ *„самоограниченіе"*... двусмысленъ, такъ какъ онъ можетъ означать самоограниченіе въ предѣлахъ абсолютизма или связанное *съ переходомъ къ конституціонному строю.* Второй видъ самоограниченія мы, несомнѣнно, находимъ и въ современныхъ Основныхъ Законахъ" [1]). „Вскрывалось внутреннее противорѣчіе монархическаго принципа въ его традиціонномъ истолкованіи по мѣрѣ того, какъ было ясно сознано, что свободное *самоограниченіе есть все-же ограниченіе,* что суверенная воля Монарха, октроировавшаго конституцію, уже въ извѣстныхъ предѣлахъ Его связала" [2]). „*Вѣдомственный характеръ* Государственной Думы не могъ быть проведенъ до конца въ силу... безповоротности манифеста 17-го Октября и создавшагося въ результатѣ *ограниченія законодательныхъ полномочій* Монарха" [3]).

Подобныя-же мысли высказывались и многими другими лицами. Ф. Н. Плевако утверждалъ, что „Самодержавный по титулу Русскій Государь своей самодержавной *волей выдѣлилъ навсегда* и безповоротно своему достигшему возраста народу права, которыя начертаны въ манифестѣ 17 октября" [4]).

В. В. Розановъ предупреждалъ, что „Монархъ *самоограничивается, и потомъ уже—ограничивается извнѣ или теряетъ вовсе власть.* При цѣлости и полнотѣ въ Немъ чертъ, отложенныхъ миріадами дѣяній минувшихъ и полу-забытыхъ, самая мысль объ Его ограниченіи такъ же чужда бываетъ времени, враждебна каждому человѣку, какъ показалась бы ему враждебна мысль ограничить его собственную

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 161.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 178.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 198.

[4]) Плевако. Засѣданіе Государстренной Думы 13 ноября 1907 г. Отчетъ, стр. 242.

связь съ исторіей, оборвать дорогое, нужное, святое — что̀ онъ отъ нея несетъ въ своихъ нравахъ, воспитаніи, навыкахъ, цѣломъ физическомъ и духовномъ своемъ бытіи" [1])...

И это толкованіе нашего строя не можетъ быть принято. Въ большинствѣ изъ высказанныхъ приведенными авторами положеній смѣшивается фактическая и юридическая точка зрѣнія. Несомнѣнно, что съ теченіемъ времени новыя установленія русскаго государственнаго права, въ случаѣ ихъ удачнаго функціонированія, болѣе войдутъ въ сознаніе русскаго народа и, такъ сказать, укрѣпятся. Быть можетъ, отмѣна ихъ „практически", — употребляю выраженіе г. Шасля,—станетъ невозможной. Но, въ юридическомъ изслѣдованіи *подлежитъ устанавливать юридическія, а не фактическія возможности* [2]). Дѣйствующее-же право признаетъ верховенство, а, значитъ, и неограниченность Императорской Власти и, пока соотвѣтствующія постановленія измѣнены не будутъ, власть Монарха останется юридически неограниченной, какъ бы фактическія отношенія ни мѣнялись. Дѣло не только въ томъ, что Основные Законы — октроированы - подарены, но и въ томъ, что въ нихъ содержится статья 4, смыслъ которой совершенно ясенъ. Мнѣніе проф. Котляревскаго, что самоограниченіе, лежащее въ основаніи новыхъ Основныхъ Законовъ, есть собственно уже ограниченіе, рѣшительно ни чѣмъ доказано быть не можетъ. Самоограниченіе никогда не родитъ ограниченія. Наконецъ попытка московскаго профессора сослаться на „безповоротность манифеста 17 октября" также слаба [3]).

Третьи признаютъ, что Государь Императоръ *неограниченъ въ правахъ и ограниченъ въ осуществленіи своихъ правъ.* Сюда относится, положимъ, ученіе проф. Паліенко. Признавая верховенство и полноту правъ непроизводной

---

[1]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 54.

[2]) См. выше, глава XXI. „Отношеніе закона и Высочайшаго указа", стр. 515. Ср. также главу XIX. „Высочайшіе указы въ силу статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ", стр. 424.

[3]) См. выше, глава XXI. „Отношеніе закона и Высочайшаго указа", стр. 515.

власти Монарха, „въ силу чего Монархъ является, по своей идеѣ, носителемъ всѣхъ верховныхъ полномочій государственной власти“, онъ говоритъ слѣдующее:

„Это именно то пониманіе монархической власти, которое образовалось еще на почвѣ идей и порядковъ абсолютной монархіи, но пережило ее и формулируется еще и теперь въ положительномъ правѣ, даже въ конституціонныхъ монархіяхъ, въ которыхъ монархическое начало сохранило преобладающее значеніе въ государственномъ строѣ (принципъ монархическаго суверенитета). Монархъ *признается Носителемъ всѣхъ верховныхъ правъ государственной власти*, но, какъ конституціонный монархъ, онъ ограниченъ, такъ какъ *ограниченъ въ осуществленіи этихъ правъ* (quo ad exercitium), установленными конституціей формами и законодательными полномочіями палатъ. Очевидно, что въ нашихъ Основныхъ Законахъ этотъ принципъ, независимо отъ того, насколько ясно давали себѣ въ этомъ отчетъ сами составители Основныхъ Законовъ, получилъ свое юридическое выраженіе, такъ какъ, несмотря на то, что въ осуществленіи законодательной власти Монархъ юридически ограниченъ, законодательствуя совмѣстно съ Думой и Государственнымъ Совѣтомъ, онъ, все-же, именуется и теперь „Самодержцемъ“ въ отношеніи державныхъ правъ, права законодательства, осуществляемаго совмѣстно съ законодательными палатами, права власти верховнаго управленія, принадлежащаго Государю по силѣ закона во всемъ объемѣ, и въ силу 22 ст. Основ. Зак. признается также формально источникомъ судебной власти, которая отъ имени Монарха осуществляется судами.

„Можно утверждать, что такое разграниченіе власти высшаго государственнаго органа по принадлежности правъ и осуществленію ихъ, признаніе Монарха, съ одной стороны, носителемъ всѣхъ державныхъ правъ, а съ другой стороны, ограниченнымъ въ осуществленіи нѣкоторыхъ изъ нихъ.... является теоретически неправильной конструкціей и несовмѣстимой съ современнымъ пониманіемъ правовой природы государства, какъ *корпоративнаго союза, являющагося субъектомъ властвованія*, но принципы, лежащіе въ основѣ положительнаго государственнаго права монархій, осо-

бенно лишь отчасти отрѣшившихся отъ идей и принциповъ абсолютной монархіи, заключаютъ въ себѣ часто весьма своеобразный компромиссъ старыхъ и новыхъ государственныхъ правовыхъ началъ и понятій" [1]).

Въ своей болѣе ранней работѣ проф. Паліенко рѣшительно возражалъ противъ этого ученія, съ точки зрѣнія теоріи государственнаго суверенитета. Онъ указывалъ, что всѣ функціи монарха, какъ высшаго органа государства, именно и сводятся *къ осуществленію не своихъ личныхъ верховныхъ правъ*, а верховныхъ правъ самого государства, и, такимъ образомъ, участвуя въ установленіи закона, монархъ участвуетъ своей волей въ образованіи воли самого государства, выражающейся въ законѣ. Въ конституціонномъ-же государствѣ воля государства въ законѣ не можетъ иначе образоваться, какъ въ силу состоявшагося, согласно съ конституціей, *соглашенія монарха и палатъ*. Если-же стать на точку зрѣнія ученыхъ, утверждающихъ, что конституціонный монархъ является исключительнымъ носителемъ законодательной и всей вообще государственной власти, то этимъ, значитъ, совершенно уничтожить всякое различіе между абсолютной и конституціонной монархіей" [2]). Допущеніе имъ нынѣ этого ученія должно, какъ будто, указывать на отказъ его отъ безусловнаго проведенія теоріи государственнаго суверенитета.

На той-же точкѣ зрѣнія ограниченія правъ Монарха, лишь, что касается ихъ осуществленія, стоитъ и г. Калантаровъ: „Der Monarch konzentriert in Russland in sich *die ganze Fülle der Staatsgewalt* und als Inhaber einer solchen *bei deren Ausübung ist Er nur* teils durch *die Mitwirkung anderer Organe*, teils durch die Beobachtung *gewisser Formen gebunden*. So teilt er seine „gesetzgebende Gewalt" mit der Mitwirkung der Reichsduma und des Reichsrats und übt die gerichtliche Gewalt mit Hilfe des Gerichtes aus. In dubio erhält der Monarch, wie oben erwähnt, die Praesumption der Berechtigung" [3]).

Наконецъ, цитируемъ и г. Захарова: „Ограниченіе, не

---

1) Паліенко, Основные Законы..., стр. 74—75.

2) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 327.

3) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 29.

по своему существу, а quo ad exercitium, мы можемъ установить не только въ законодательной области, *но и по отношенію къ актамъ управленія*, напр., мѣры, принимаемыя по ст. 87, не могутъ быть принимаемы Монархомъ единолично, а лишь въ силу Его одобренія, обусловленнаго соучастіемъ Совѣта Министровъ". „Ограниченіе Верховной Власти возможно и въ судебной области — компетенціей судовъ и въ административно-политической—распоряженіями административныхъ органовъ. Принципъ ограниченія въ законодательной области подчеркивается въ цѣляхъ указанія на начало двойственности суверенитета — Монарха и корпуса избирателей. Наша конституція этого внутренняго принципа не знаетъ, и ограниченіе въ области законодательства есть ограниченіе формальное, какъ выражается Паліенко —quo ad exercitium, существующее въ силу опредѣленной нормы закона, устанавливающей извѣстный порядокъ функціонированія органовъ власти" [1]).

По поводу этой теоріи слѣдуетъ, главнымъ образомъ, замѣтить, что она смѣшиваетъ разныя понятія. Власть Государя Императора носитъ, несомнѣнно, правовой характеръ, именно, прежде всего, потому что она выливается въ формахъ, урегулированныхъ правомъ, закономъ, и отправляется при участіи законодательныхъ палатъ и властей исполнительныхъ, затѣмъ также потому, что отдѣльныя правомочія Государя Императора имѣютъ основанія въ изданныхъ Имъ-же законахъ, т. е., въ самоограниченіи Его, а верховная самодержавная власть Государя Императора опредѣленно формулирована въ Основныхъ Законахъ. Будучи правовой, она тѣмъ самымъ является и опредѣленной, т. е., самоограниченной, потому что юридическое опредѣленіе есть для нея самоограниченіе.

Но это самоограниченіе есть только разграниченіе формъ, въ которыхъ проявляется Верховная Власть, а отнюдь не то стѣсненіе ея, которое имѣютъ въ виду г. Паліенко и другіе; такое-же значеніе имѣетъ и предоставленіе извѣстнаго участія въ отправленіи отдѣльныхъ правомочій Государя Императора нѣ-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 192.

которымъ подчиненнымъ органамъ съ исполнительными функціями, а также законодательнымъ установленіямъ. И въ послѣднемъ случаѣ самоограниченіе не подходитъ подъ стѣсненіе Верховной Власти, которое имѣется въ виду разбираемой теоріей. Органы администраціи, имѣющіе отношеніе къ законодательству, являются съ чисто совѣщательными функціями, лишены, что касается этихъ функцій, всякой рѣшающей роли. Органы-же правообразованія, Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, обладая рѣшающимъ голосомъ, тѣмъ неменѣе власти Государя Императора не стѣсняютъ, такъ какъ то, что не можетъ быть проведено въ порядкѣ законодательномъ, можетъ получить, въ случаѣ надобности, осуществленіе въ порядкѣ Высочайшаго указа, и такъ какъ само существованіе палатъ зависитъ отъ Монарха.

Теорія эта, вообще, вызываетъ вѣскія возраженія противъ себя и съ другихъ сторонъ. Такъ, проф. Котляревскій говоритъ: „Самое противопоставленіе того, что Монархъ обладаетъ полнотой власти, и того, что Онъ въ осуществленіи ея связанъ участіемъ другихъ органовъ, противопоставленіе quo ad ius и quo ad exercitium, не соотвѣтствуетъ современному укладу правовыхъ понятій и воззрѣній на власть, сообщая послѣднимъ *какой-то средневѣковый отпечатокъ*. Чистое ius безъ exercitium такъ-же безполезно, какъ невозможно exercitium, не основанное на ius" [1]). Дѣйствительно, отношенія этого рода если и возможны, то только въ области гражданскаго права, а никакъ не публичнаго, гдѣ каждое право есть и обязанность.

Наконецъ, четвертую группу образуютъ тѣ, которые прямо признаютъ власть Государя Императора ограниченной. Сблизимъ соотвѣтствующія воззрѣнія нѣсколькихъ спеціалистовъ: Проф. И. А. Ивановскій: „Нынѣ Россія отъ абсолютной формы правленія перешла къ ограниченной (конституціонной)" [2]).

Г. Шасль: „Le pouvoir du Monarque est dorénavant limité, puisque l'article 86 des nouvelles lois fondamentales porte textuellement..." [3]).

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 191—192.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 94.

[3]) Chasles, Le parlement russe..., p. 149.

Г. Калантаровъ: „Durch diesen Akt oktroyierte der monarchische absolute Wille dem russischen Staate ein unmittelbares gesetzgebendes Organ, indem er das russische Reich in eine *beschränkte Monarchie* umgestaltete" [1]).

Г. Шлезингеръ: „Der Zar hat alle Rechte ausser denen, deren Er sich selbst entäussert hat. Das Recht der Gesetzgebung übt der Zar nicht mehr allein, daher ist Er nicht mehr unumschränkt, sondern *beschränkt* durch die von ihm selbst geschaffene Landesrepräsentation" [2]). Изъ манифеста 3 іюня 1907 г. „ergibt sich, das der Zar nicht auf sein Recht als unumschrankter Herrscher sich berufft, sondern dass Er als *seine Verpflichtung ausieht*, einem unhaltbaren gesetzlichen Zustaude ein Ende zu bereiten" [3]).

Наконецъ, противъ идеи неограниченности Императорской власти подробно говорилъ въ Государственной Думѣ Н. С. Розановъ: „Послѣ того, какъ Дума высказалась 13 ноября, что настоящій строй въ Россіи —это строй конституціонный, строй правовой, здѣсь правительство высказало 2 принципа государственнаго устройства, до сего времени нами еще не слыханные: во-первыхъ, оно желаетъ въ ст. 4 Основныхъ Законовъ—„Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть" — вставить еще слово *„свободная";* правительство утверждаетъ, что въ Россіи существуетъ свободная самодержавная власть. Россія знала раньше неограниченную самодержавную власть, въ настоящее время знаетъ самодержавно-конституціоннаго Монарха (хотя это звучитъ не такъ хорошо) или точнѣе: она знаетъ въ настоящее время конституціоннаго Монарха. Здѣсь говорятъ, что у насъ свободная самодержавная монархія. Въ засѣданіи 13 ноября ясно было высказано, и не какими нибудь крамольниками, а лидерами партіи центра, „союза 17 октября", что *свободная самодержавная власть* (или неограниченная, вѣроятно, такъ надо понимать) *возможна только теоретически* и извѣстно, какъ она выражается практически. Страна, въ лицѣ третьей Думы, 13 ноября призна-

---

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 3.

[2]) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 422.

[3]) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 423.

ла, что двусмысленнаго положенія въ вопросѣ о государственномъ строѣ не должно быть, что эта двусмысленность отчасти тоже служитъ причиной смутъ, существующихъ въ странѣ. Насъ просятъ опять вернуться къ этой неопредѣленности, къ этой неясности, которая порождаетъ смуту" [1]). Такимъ образомъ эта группа теорій стоитъ на точкѣ зрѣнія діаметрально противъ положной той, которая развивается нами.

Въ чемъ-же выражается ограниченный характеръ Императорской Власти? На этотъ вопросъ дается два отвѣта. Одни находятъ, что власть Монарха ограничена необходимымъ участіемъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта въ законодательствѣ. Этого взгляда держится, положимъ, г. Калантаровъ: „Wie wesentlich und wichtig die Mitwirkung des Reichsrats und der Reichsduma bei der Bildung des Staatswillens, bei der Erfüllung der Staatsaufgaben auch ist, so erscheinen sie dennoch *nicht als selbständige Mitträger der Staatsgewalt* neben dem Monarchen, *vielmehr als beschränkende Elemente*, an deren Mitwirkung der Monarch bei der Ausübung der „gesetzgebenden Gewalt" gebunben ist. Ihre Tätigkeit findet nur in dem Fassen von Beschlüssen ihren Ausdruch, aber eine Zwangsgewalt besitzen sie nicht. In diesem Sinne können der Reichsrat und die Reichsduma als unselbständige Organe bezeichnet werden" [2]).

Нѣчто подобное находимъ и у г. Захарова, который говоритъ о законодательной власти такъ: „По опредѣленію нашей конституціи, имѣются *взаимныя ограниченія частей этой власти*: часть, вырабатывающая, не можетъ обратить свою мысль въ общеобязательное велѣніе безъ согласія короны, но и эта послѣдняя обращаетъ въ законъ лишь проектъ, одобренный палатами. Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи, понятіе власти законодательной соединяется изъ двухъ частей—вотъ тутъ то и кроется не борьба, а единеніе. Правда, въ этой области права Носителя верховной власти значительно шире правъ палатъ, какъ это и вид-

---

[1]) Розановъ. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 336.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung... S. 39.

но изъ настоящаго очерка, но, все таки, суверенитетъ законодательной власти заключается въ единеніи обѣихъ частей. *Ограниченіе* тутъ является постольку, поскольку у каждаго индивидуума рѣшеніе ограничено мыслью, а мысль безплодна безъ принятаго рѣшенія. Лишь соединеніе не противорѣчащихъ другъ другу мысли и рѣшенія является единымъ творящимъ началомъ, способнымъ быть затѣмъ приведеннымъ въ исполненіе. Такое органическое соединеніе воспроизводитъ и наша законодательная власть" [1]).

Наконецъ, и проф. Куплеваскій объясняетъ опущеніе выраженія „неограниченный тѣмъ, что Основные Законы *для изданія новыхъ законовъ* признаютъ необходимымъ *согласіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта*—учрежденій, въ которыхъ принимаютъ участіе народные представители" [2]).

Причемъ, какъ мы знаемъ [3]), суть этого ограниченія понимается разными лицами по разному. Одни говорятъ, что законъ является нынѣ изъявленіемъ воли двухъ органовъ государственной власти, другіе, что законодательная власть раздѣлена между Государемъ Императоромъ и законодательными установленіями или принадлежитъ имъ совмѣстно, третьи, что законъ носитъ характеръ соглашенія между Монархомъ и законодательнымъ корпусомъ, наконецъ, четвертые, что воля Монарха, поскольку она не совпадаетъ съ волей народнаго представительства, лишена значенія.

Такимъ образомъ, основаніе для ученія объ ограниченности правъ Монарха видятъ въ томъ, что „ограничена" Его *законодательная власть* участіемъ въ отправленіи ея Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Приэтомъ оставляютъ, какъ будто, безъ вниманіе, что подчиненныя власти, также играютъ большую роль, что касается *административной и судебной власти* Монарха, да и законодательныя палаты несутъ нѣкоторыя исполнительныя функціи. Чѣмъ-же объясняется это особое вниманіе къ власти законодательной?

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 211.

[2]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 65.

[3]) См. выше, глава VII. „Верховное управленіе и законодательство", стр. 131 сл.

По мнѣнію проф. Котляревскаго, „юридически ограниченной воля Монарха оказывается лишь тогда, когда подобное ограниченіе *не отмѣняемо одностороннимъ его актамъ.* А такъ какъ въ современномъ государствѣ верховенство принадлежитъ закону, то лишь ограниченіе законодательной власти Монарха есть дѣйствительное въ этомъ смыслѣ ограниченіе; лишь это послѣднее измѣняетъ самую форму правленія“ [1]. Подобной неотмѣняемости законовъ, однако, нѣтъ, нѣтъ и верховенства закона...

Другіе признаютъ власть Монарха ограниченной потому, что Онъ, яко-бы, вообще *раздѣляетъ Верховную Власть съ Государственной Думой* или съ Государственной Думой и Совѣтомъ. Воззрѣнія эти очень распространены. Много толкуетъ по этому поводу прив.-д. Лазаревскій. „Верховная власть въ государствѣ — это та, чьи велѣнія безусловно обязательны для другихъ властей и для обывателя. Такою властью въ конституціонномъ государствѣ является или власть законодательная, или (если она имѣетъ особый органъ) власть конституціонная. Монархъ ни въ одномъ конституціонномъ государствѣ ни законодательной, ни конституціонной власти въ своихъ рукахъ не сосредоточиваетъ, но *раздѣляетъ ее съ народнымъ представительствомъ.* И если въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, или даже и въ научныхъ работахъ встрѣчается опредѣленіе власти монарха, какъ носителя или какъ субъекта верховной власти, то въ этомъ надо видѣть лишь одинъ изъ пережитковъ самодержавной эпохи, когда это опредѣленіе имѣло дѣйствительный смыслъ“ [2]. „Въ настоящее время народное представительство является органомъ, столь-же *непосредственно черпающимъ свои полномочія въ конституціи,* какъ и самъ монархъ“ [3].

Къ нему примыкаетъ и проф. И. А. Ивановскій: „Нашимъ законодательнымъ учрежденіямъ предоставлено участіе въ отправленіи функцій верховной власти въ области законодательства и въ области управленія. Но законъ, при-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 160.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 133—134.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 133.

знавая *за законодательными учрежденіями верховныя права*, въ то-же время вноситъ ограниченія, которыми почти они анулируются“ [1]).

Можно упомянуть также г. Николина: „До самаго последняго времени верховной властью съ Россіи была власть Царя, абсолютнаго Монарха, носившаго титулъ самодержавнаго Императора. *17 октября 1905 года* Царь *отказался отъ своей неограниченной власти и выразилъ согласіе подѣлить ее съ собраніемъ народныхъ представителей*. Но пока что и до сихъ поръ Россія управляется такъ, какъ будто верховная власть все еще принадлежитъ всецѣло и нераздѣльно одному только Монарху“ [2]).

На этихъ основаніяхъ законодательнымъ палатамъ приписывается значеніе верховныхъ органовъ русскаго государственнаго строя. По мнѣнію г. Калантарова, положеніе Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, какъ органовъ („ihre Organstellung“) „unmittelbar *durch die russische Verfassung selbst gegeben ist*, d. h. um mit Jellinek zu reden, „es ist Niemand da, dem sie kraft ihrer Organqualität verpflichtet sind, als unmittelbar dem Staate selbst, deren Dasein die Form des Staates konstruiert, deren Wegfall entweder den Staat völlig desorganisieren, oder von Grund aus umwälzen würde“ [3]). Таковы толкованія ограниченности власти Монарха.

Ученія и первой, и второй группы не выдерживаютъ критики. Дѣйствительно, утверждать, что верховная власть раздѣляется между Государемъ Императоромъ и Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ, значитъ составлять собственные Основные Законы. Нашимъ законодательнымъ установленіямъ предоставлена, какъ мы видѣли, *совершенно скромная степень власти*, даже приблизительно не соотвѣтствующая Императорской Власти. Мы уже знаемъ, что она состоитъ въ обсужденіи и одобреніи ими проектовъ новыхъ законовъ. Причемъ законами въ формальномъ смыслѣ называются лишь государственные акты, изданные Государемъ Императоромъ въ единеніи съ Го-

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 183.

[2]) Николинъ, Государственное Устройство..., стр. 18—19.

[3]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 39.

сударственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Но законодательная власть, понимаемая въ этомъ специальномъ, или формальномъ смыслѣ слова, ограничена кругомъ опредѣленно отнесенныхъ къ ея компетенціи дѣлъ. Причемъ, если норма права не можетъ быть издана въ порядкѣ статьи 86, она можетъ быть издана, въ случаѣ необходимости, въ порядкѣ Высочайшаго указа. Послѣдній является основнымъ источникомъ русскаго права, въ томъ смыслѣ, что его компетенція всегда предполагается, а не должна быть особо доказываема, и толкуется расширительно, а не ограничительно, и что къ компетенціи его относятся главнѣйшія проявленія правообразующей дѣятельности русской государственной власти: учредительная функція и чрезвычайное право. Такимъ образомъ, законодательнымъ установленіямъ вовсе не предоставлено правъ верховенства, а участіе ихъ въ отправленіи законодательной власти отнюдь не является ограниченіемъ правъ Государя Императора. Надо не забывать, что извѣстное участіе въ отправленіи законодательной власти предоставлено и министрамъ, и Правительствующему Сенату, которые также отнюдь не дѣлаются вслѣдствіе этого соносителями законодательной или верховной власти Государя Императора.

Скромная роль законодательныхъ установленій отмѣчается и г. Захаровымъ: „Наша конституція", говоритъ онъ, „ограничила, прежде всего, само понятіе закона, но не свободное волеизъявленіе Верховной Власти, какъ въ области законодательства, такъ и въ иныхъ областяхъ властвованія. Вмѣстѣ съ тѣмъ не слѣдуетъ упускать изъ вида, что законодательныя палаты *опредѣляютъ лишь содержаніе закона,* но вовсе не законодательствуютъ" [1]).

„Законодательныя права нашего народнаго представительства основываются не на собственномъ своемъ правѣ, *не на принципѣ суверенитета собственнаго или своихъ избирателей, а на дарованныхъ* Государемъ Императоромъ въ Основныхъ Законахъ условіяхъ осуществленія палатами участія въ законодательной дѣятельности" [2]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 286.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 210.

То-же читаемъ у г. Шлезингера: „Die russische Volksvertretung ist kein Staatsorgan neben dem Zaren, sondern *unter Ihm.* Sie verhandelt mit Ihm nicht als gleichberechtigte Partei in dem Formen des Vertrages, und sie erfüllt nur die ihr zugewiesene staatsrechtliche Aufgabe“ [1]). Дѣйствительное значеніе нашихъ палатъ было, впрочемъ, отмѣчено раньше. Много разъ весьма трезвыя мысли на сей счетъ высказываетъ въ своемъ вышеуказанномъ трудѣ проф. Котляревскій:

„По мысли авторовъ Основныхъ Законовъ, законодательныя учрежденія, ограничивающія—въ строго опредѣленныхъ предѣлахъ—власть Монарха, не должны пониматься, *какъ нѣчто ей противопоставляемое.* Народное представительство не есть сила, уравновѣшивающая, такъ сказать, эту власть, которая одна признается не только самодержавной, но и верховной. Государю, а не конституціи, не Основнымъ Законамъ торжественно обѣщаютъ вѣрность члены Государственной Думы и Государственнаго Совѣта; Государь, напротивъ, не приноситъ присяги, хотя бы подобной той, которая установлена въ строго-монархической прусской конституціи“ [2]).

Въ учрежденіи Думы онъ не находитъ „и слѣдовъ мысли объ естественныхъ правахъ народнаго представительства—отсутствовалъ тотъ юридическій раціонализмъ, который позволилъ авторамъ прусской конституціи взять за образецъ бельгійскую конституцію, провозглашающую начало народнаго суверенитета. Этому раціонализму авторы нашихъ Основныхъ Законовъ остались въ еще большей мѣрѣ чужды, чѣмъ славянофильской археологіи, и здѣсь опять параллелей приходится искать въ тѣхъ актахъ, коими сопровождалось введеніе японской конституціи. Государственная Дума 20-го февраля чрезъ Думу 6-го августа оказалась *преемницей чисто бюрократическаго учрежденія* — Государственнаго Совѣта. Ея конституціонныя полномочія, соотвѣтствующія манифесту 17-го октября, соединились съ компетенціей, унаслѣдованной отъ дореформеннаго Совѣта, и сама она, такимъ образомъ, уже этимъ пріобрѣла *нѣкоторый*

---

[1]) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 422.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 156.

вѣдомственный характеръ. Создается преемство народнаго представительства и чисто-бюрократическаго строя, въ которомъ изгладилось всякое воспоминаніе о земской старинѣ" [1]).

Не разъ высказывались подобныя мысли и съ трибуны Государственной Думы. Требуя, чтобы Монархъ былъ названъ въ адресѣ 3 Думы Самодержцемъ Всероссійскимъ, Н. Е. Марковъ говорилъ: „Это необходимо, прежде всего, для того, чтобы наше здѣшнее собраніе было прочно поддержано, ибо оно покоится на свободной волѣ Государя. Когда эта свободная Царская воля не будетъ поддержана Царской силой и мощью, то наше здѣшнее собраніе никогда не будетъ поддержано выбравшимъ насъ тѣмъ народомъ, о которомъ здѣсь такъ много говорятъ. *Мы здѣсь въ силу Монаршей воли, въ силу Монаршей мощи,* и эту мощь должны прежде всего соблюдать для пользы нашего представительнаго учрежденія. Самодержавіе Царское есть источникъ нашей силы, мы, Государственная Дума, силы вовсе не равнозначительныя съ Монаршею Властью" [2]).

Въ этомъ отношеніи пророкомъ, что касается роли народнаго представительства, оказался г. Данилевскій, который еще въ семидесятыхъ годахъ писалъ: „Народъ... не придавалъ бы избраннымъ иного смысла и значенія, *какъ подчиненныхъ слугъ Царскихъ,* исполнителей Его воли, а не ограничивателей ея" [3]). Такъ оно, какъ мы видимъ, и вышло.

Другаго пониманія дѣла и не можетъ быть при дѣйствіи монархическаго принципа: „Монархическій принципъ исключаетъ собою начало раздѣленія власти, т. е., сосуществованіе рядомъ съ монархомъ учрежденія, которое самостоятельно отправляло бы функцію верховной власти въ области, отмежеванной ему закономъ. Всѣ государственныя учрежденія, не исключая и *народнаго представительства,* должны быть, такъ или иначе, *подчинены монарху* и въ томъ или другомъ смыслѣ зависѣть отъ него" [4]). „Если монарху принадлежитъ вся полнота власти по собственному праву, то народное представительство никоимъ образомъ не можетъ

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 197—198.

[2]) Марковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 187.

[3]) Данилевскій, Сборникъ..., стр. 228.

[4]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 19—20.

быть соносителемъ государственной власти, а лишь *учрежденіемъ, подчиненнымъ монарху*, черпающимъ свои полномочія въ монархѣ и отправляющимъ извѣстныя функціи государственной власти въ предѣлахъ, монархомъ установленныхъ“ [1]).

Въ концѣ концовъ, если дозволено употребить выраженія, несвойственныя нашему законодательству, законодательныя установленія *участвуютъ лишь въ подчиненномъ законодательствѣ.* Въ подчиненномъ законодательствѣ Государь Императоръ дѣйствуетъ въ единеніи съ палатами, но признать въ этомъ ограниченіе его законодательныхъ, въ матеріальномъ значеніи этого слова, правъ нельзя, такъ какъ Высочайшая Воля остается всегда рѣшающей, право указываетъ лишь разныя формы ея проявленія. Въ области-же верховнаго законодательства: учредительнаго и пр. Монархъ дѣйствуетъ единолично. Другими словами, ни о какой ограниченности Императорской Власти въ правообразованіи нельзя говорить. Если статьи закона и ограничиваютъ кого-либо, то лишь подчиненныя власти. Крайне интересны въ этомъ отношеніи и оригинальны соображенія г. Дьяка.

„Тщательное изслѣдованіе дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ Россійской Имперіи показываетъ, что въ нихъ нѣтъ ни одной статьи, которую можно было бы толковать въ смыслѣ ограниченія власти Монарха“ [2]). „Выполненіе „непреклонной воли“ „чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы“ возлагается *на обязанность правительства*, правительствомъ-же, по терминологіи манифеста 17 октября, являлся Совѣтъ Министровъ“ [3]). „Имъ *воспрещается правительству*, т. е., Совѣту Министровъ, представлять на непосредственное утвержденіе Монарха такіе законопроекты, которые лишены одобренія Государственной Думы, а равно воспрещается испрашивать разрѣшеніе Монарха на изданіе законовъ помимо Государственной Думы“ [4]). „Уничтожается предста-

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 25.

[2]) Дьякъ, Ограничена-ли..., стр. 15.

[3]) Дьякъ, Ограничена-ли..., стр. 7.

[4]) Дьякъ, Ограничена-ли..., стр. 9.

вленіе на Высочайшее Имя законопроектовъ, не разсмотрѣнныхъ въ подлежащемъ законообсуждающемъ учрежденіи (Государственной Думѣ), а равно уничтожается право отдѣльныхъ министровъ или всего правительства (т. е., Совѣта Министровъ) испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе представляемыхъ имъ законопроектовъ на разсмотрѣніе какого-либо учрежденія, кромѣ Государственной Думы, или-же непосредственное утвержденіе такихъ законопроектовъ Монархомъ. Манифестъ 17 октября, при такомъ его толкованіи, вноситъ *существенное ограниченіе, но не въ права Монарха,* а только въ права Его правительства (по терминологіи манифеста)" [1]).

Если и не все это вѣрно, то основная мысль г. Дьяка близка къ истинѣ. Ограниченными являются *лишь подчиненныя власти.* Всѣ постановленія Основныхъ Законовъ, имѣющія, якобы, ограничивающія Верховную Власть силу, могутъ быть толкуемы въ указаннымъ г. Дьякомъ смыслѣ. Верховная-же Власть является лишь самоограниченной, т. е., свободной, или неограниченной.

Не надо, въ особенности, забывать, что, хотя законодательнымъ установленіямъ предоставлена, несомнѣнно, опредѣленная степень власти въ области изданія закона въ формальномъ смыслѣ слова,—они являются *именно законодательными, а не совѣщательными учрежденіями,*—но ихъ роль ограничивается тѣми сферами государственной жизни, которыя дѣйствительно нуждались въ приливѣ новыхъ силъ. Подчиненное законодательство, естественно, близко касается подчиненаго-же, хотя и высшаго государственнаго управленія. Между тѣмъ, именно произволъ высшей бюрократіи долженъ былъ быть непремѣнно ограниченъ. Вспомнимъ, дѣйствительно, соображенія, которыя приводились проф. Чичеринымъ въ пользу предоставленія законодательныхъ, а не только совѣщательныхъ правъ народному представительству:

„*Совѣщательное собраніе,* мнѣнію котораго можно слѣдовать или не слѣдовать, всегда будетъ въ рукахъ правящей бюрократіи, а ее то именно и слѣдуетъ обуздать. Про-

---

[1]) Дьякъ, Ограничена-ли..., стр. 10—11.

тивовѣсомъ окружающему престолъ чиновничеству можетъ служить только *вполнѣ независимый органъ, съ рѣшающимъ голосомъ* въ общественныхъ дѣлахъ. Только собраніемъ, облеченнымъ правами, можетъ быть ограничена и самая воля Монарха, а это и есть первое условіе законнаго порядка. Пока Монархъ не привыкнетъ къ мысли, что воля Его не все можетъ, что есть независимый отъ Него законъ, съ которымъ Онъ долженъ сообразоваться, напрасно мечтать о какихъ либо гарантіяхъ права и объ обузданіи чиновничьяго произвола. Все пойдетъ по старому. Безправное собраніе скоро утомится безплодною дѣятельностью и явится безсильною помѣхою бюрократическому правленію, которое легко сумѣетъ если не совершенно его устранить, то низвести его къ нулю“ [1]).

Проф. Чичеринъ не предусмотрѣлъ только возможности разграничить *верховное и подчиненное законодательство* и предоставить рѣшающій голосъ народнымъ представителямъ лишь во второмъ, не касаясь правъ Монарха въ первомъ. При этомъ правообразованіе, съ одной стороны, упорядочивается въ тѣхъ отношеніяхъ, которыя дѣйствительно нуждались въ этомъ, а съ другой остается дѣломъ одного Монарха въ тѣхъ, гдѣ только Онъ одинъ можетъ принимать рѣшенія. Таковъ именно дѣйствующій порядокъ.

Выводъ изъ всего сказаннаго можетъ быть только одинъ: наше право не знаетъ не только предоставленія Государственной Думѣ и Государственному Совѣту верховныхъ правъ, но и ограниченія ими законодательной, въ матеріальномъ смыслѣ слова, дѣятельности Государя Императора. Оно занимается лишь *установленіемъ разныхъ формъ, въ которыхъ проявляется Его правотворческая функція*: въ одной Монархъ дѣйствуетъ въ единеніи съ палатами, въ другой внѣ этого единенія. Государственныя законодательныя установленія не призваны играть самостоятельной роли. Задача ихъ лишь участіе въ законодательной дѣятельности Государя Императора. Въ соотвѣтствіи съ этимъ опредѣляется и степень предоставленной имъ власти и компетенція, или вѣдомство ихъ. Въ заключеніе остановимся еще на одномъ интересномъ вопросѣ.

---

[1]) **Чичеринъ, Россія..., стр. 153.**

Въ послѣднее время въ русской литературѣ выставлена интересная теорія, по которой Монархъ раздѣляетъ верховную власть не только съ парламентомъ, но и съ правительствомъ. Теорія эта принадлежитъ почтенному проф. А. С. Алексѣеву, весьма разнообразнымъ воззрѣніямъ котораго мы удѣлили столько вниманія Онъ говоритъ именно: „*Въ каждомъ правовомъ государствѣ*, независимо отъ формы его правленія, стоятъ во главѣ государственныхъ учрежденій *два верховныхъ органа*: народное *представительство и правительство*. Мы называемъ ихъ верховными органами потому, что отъ нихъ исходятъ верховные государственные акты, т. е., такіе, которыми устанавливаются связывающія всѣхъ членовъ союза юридическія нормы и опредѣляющія дѣятельность остальныхъ органовъ политическія директивы“ [1]).

„Правительство, какъ и народное представительство, представляетъ собою сложное цѣлое, состоящее изъ нѣсколькихъ органовъ“ [2]). „Что касается до организаціи правительства, то она въ различныхъ государствахъ весьма различна. Кладя ее въ основаніе классификаціи современныхъ государствъ, мы можемъ раздѣлить ихъ на двѣ группы: на государства, въ которыхъ правительство состоитъ изъ одного органа, и на государства, въ которыхъ оно слагается изъ двухъ органовъ. Государства съ однимъ органомъ правительства распадаются, въ свою очередь, на двѣ категоріи: къ первой принадлежатъ государства, въ которыхъ органъ правительства—коллегія (союзный совѣтъ въ Швейцаріи), ко второй—государства, въ которыхъ правительство образуетъ единоличный органъ (президентъ въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ). Въ государствахъ *съ двумя органами правительства* одинъ изъ нихъ представляетъ собою—единоличный органъ (президентъ или *монархъ*), другой — коллегію (*совѣтъ или кабинетъ министровъ*)“ [3]).

„*Правительство* образуетъ собою рядомъ съ парламентомъ, *верховный органъ*. Его участіе необходимо для всѣхъ государственныхъ актовъ, которые вносятъ измѣненія въ

---

1) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 115.

2) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 106.

3) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 115—116.

правовой строй государства и которые опредѣляютъ направленіе какъ внѣшней, такъ и внутренней политики. Эти акты, между которыми установленіе правовыхъ нормъ и бюджета занимаютъ первое мѣсто, образуютъ общую парламенту и правительству компетенцію" [1]). „Основные законы парламентарныхъ республикъ и конституціонныхъ монархій требуютъ, чтобы всѣ *акты правительства были результатомъ совокупной дѣятельности главы государства и министерства*, но они не регулируютъ самой этой дѣятельности, т. е., того внутренняго процесса, который порождаетъ акты правительства. Этотъ процессъ остается скрытымъ и юридически ненормированнымъ" [2]).

„Въ юридическомъ отношеніи глава государства и министерство — *равноцѣнные элементы правительства*, ибо ни одинъ актъ правительства, не можетъ получить правовой силы безъ участія какъ главы государства, такъ и министерства, въ политическомъ-же отношеніи они — разнородные факторы въ томъ смыслѣ, что глава государства представляетъ собой устойчивый элементъ правительства, министерство-же элементъ подвижной, отражающій смѣну политическихъ теченій въ зависимости отъ смѣны политическаго настроенія большинства парламента" [3]).

Такова теорія, которая имѣетъ претензію распространяться на каждое правовое государство. Думается, что на Русское Государство она, во всякомъ случаѣ, не распространяется, какъ потому, что наши *законодательныя палаты* правами верховенства не обладаютъ, такъ и потому, что нашъ *Совѣтъ Министровъ*, поскольку онъ имѣетъ отношеніе къ дѣйствіямъ В е р х о в н о й В л а с т и, есть учрежденіе лишь совѣщательное или чисто исполнительное. Къ тому-же, и выраженіе правительство въ современномъ языкѣ русскихъ государственныхъ актовъ означаетъ лишь органы высшаго подчиненнаго управленія государствомъ, именно, Совѣтъ Министровъ, напр., въ манифестѣ 17 октября 1905 г. На В е р х о в н у ю В л а с т ь это выраженіе не распространяется.

---

1) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 117.
2) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 113—114.
3) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 114.

ГЛАВА XXVI.

„Единеніе Царя и народа и народа и Царя“.

Содержаніе.—Юридическая неограниченность и физическая возможность.—Внутреннія ограниченія.—Идея единенія Царя и народа.—Національная династія.—Фактическое общеніе Царя и народа.—Значеніе народнаго представительства.—Великій обѣтъ Царскаго служенія.—Присяга подданныхъ.—Коронованіе.

Въ предшествующей главѣ было установлено начало юридической неограниченности Верховной Власти. Съ точки зрѣнія положительнаго права, не можетъ быть другаго ученія, кромѣ того, которое дано выше. Но Императорская Власть представляетъ собою не только юридическое установленіе. Оставаясь даже, въ видѣ правила, въ области правовыхъ данныхъ и соображеній, мы не можемъ не коснуться, хотя отчасти, и другихъ сторонъ ея, тѣмъ болѣе, что, какъ мы увидимъ далѣе, онѣ находятъ себѣ отраженіе, если не выраженіе, и въ статьяхъ нашихъ законовъ. Изученіе ихъ выяснитъ намъ то дѣйствительное, жизненное значеніе, которое имѣетъ юридическая неограниченность Императорской Власти. Мы увидимъ именно, что *юридическая неограниченность отнюдь не означаетъ произвольности*, не означаетъ фактической неограниченности.

Мы имѣемъ при этомъ въ виду, конечно, не отношеніе Государя Императора къ *внѣшнимъ условіямъ времени, мѣста* и *естественныхъ законовъ.* Само собой разумѣется, и для Него есть вещи физически невозможныя и Его власть ограничена законами природы. Историческая обстановка и для государственныхъ актовъ кладетъ грани

и предѣлы, которыхъ, увы, и могущественнѣйшему Самодержцу перешагнуть невозможно. На эти „ограниченія" не разъ указывалось въ русской литературѣ:

Проф. Коркуновъ: „Власть верховнаго управленія ограничивается лишь *предѣлами физической возможности и* бытовыми условіями" [1]).

Проф. Кавелинъ: „Самодержавный народъ и самодержавный Государь — двѣ противоположныя фикціи, два принципа, но *не дѣйствительные факты.* Ни Государи, ни народы не самодержавны и не могутъ быть ими. Оба дѣйствуютъ въ извѣстныхъ условіяхъ, въ извѣстной обстановкѣ, которымъ, волей-неволей, подчиняются. Ни Государи, ни народы не могутъ всего сдѣлать, что имъ вздумается, а дѣлаютъ только то, *что могутъ при данныхъ обстоятельствахъ*" [2]).

То-же самое, въ сущности, имѣетъ въ виду г. Александровъ, когда, излагая теорію абсолютизма, говоритъ: „*Юридически — монархъ неограниченъ*, прочіе органы—ограничены; а *фактически*—прочіе органы болѣе или менѣе самостоятельны, а монархъ—болѣе или менѣе *связанъ*" [3]). Все это, собственно, само собой разумѣется. Эта сторона дѣла для насъ не интересна.

Для насъ гораздо важнѣе установить тѣ предѣлы Императорской Власти, которыя она находитъ въ области, такъ сказать, психологической, или духовной: *въ національныхъ стремленіяхъ русскаго народа и въ его религіозно-нравственныхъ идеалахъ.* Здѣсь мы близко подходимъ къ сферѣ отношеній собственно юридическихъ. Право есть твореніе національной жизни народа и ближайшимъ образомъ граничитъ съ религіозно-нравственными установленіями. Національныя и религіозно-нравственныя грани Царскаго всемогущества постоянно смѣшиваютъ даже съ нормами права и считаютъ юридическими ограниченіями Верховной Власти. Нѣкоторое основаніе къ подобному смѣшенію понятій разной природы имѣется, положимъ, въ

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, II, стр. 324.

[2]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 959.

[3]) Александровъ, Государство..., стр. 165.

томъ, что наше законодательство, какъ уже замѣчено, уста навливаетъ пути къ поддержанію національнаго и религіозно-нравственнаго единенія Царя и народа. Но, все-же, надо умѣть различать явленія того и другаго порядка одни отъ другихъ. При этомъ-же условіи нѣкоторыя изъ знаменитыхъ теорій современнаго государственнаго права,—какъ, положимъ, теорія народной воли и государственнаго верховенства,—неожиданно получаютъ совершенно другой смыслъ, чѣмъ тотъ, который имъ обычно придается, и въ новомъ своемъ пониманіи оказываются, до извѣстной степени, полезными и пріемлемыми.

Во всякомъ случаѣ, было бы крупной ошибкой, если бы мы, увлекаясь юридическими формулами, просмотрѣли то, что главнымъ основаніемъ и двигателемъ жизни является не право, а *національное самосознаніе, религія и нравственность.* Само право только постольку имѣетъ значеніе, поскольку ему даетъ освященіе нравственность. Право играетъ въ жизни великую, но не всеобъемлющую роль, являясь національнымъ созданіемъ народа. Одно и то-же юридическое установленіе можетъ имѣть въ дѣйствительности самое различное значеніе въ зависимости отъ того содержанія, которое вкладываетъ въ него національная жизнь и народная нравственность. Религіозныя заповѣди глубже проникаютъ въ психологію народа, чѣмъ внѣшне обязательныя правила права. Объ этихъ, такъ сказать, внутреннихъ ограниченіяхъ Царской власти говорятъ многіе изслѣдователи русскаго государственнаго строя. Остановимся на двухъ примѣрахъ:

С. Ф. Шараповъ: „Какъ и Россія, *Государь, не ограниченный внѣшнимъ образомъ,* никому отчетомъ не обязанный и ничьему суду не подсудный, ограниченъ внутри себя: положительнымъ ученіемъ Церкви, котораго онъ ни отмѣтить, ни измѣнить не вправѣ; своею совѣстью, которой Россія вручаетъ свои судьбы и которой вѣритъ; исторіей, которая даетъ судъ народамъ и царямъ; наконецъ, живою народною совѣстью, судъ которой, хотя бы и молчаливый, вѣетъ вѣчно надъ Царемъ“ [1]).

Н. И. Черняевъ: „Пользуясь всею полнотою власти

[1]) Шараповъ, Самодержавіе,.., стр. 13.

и готовясь съ дѣтства къ высокому положенію, *наслѣдственный Самодержецъ* рано свыкается съ мыслью о томъ, что Его исключительныя права неразрывно связаны съ *исключительными обязанностями* и что Ему, рано или поздно, придется дать отвѣтъ въ каждомъ своемъ поступкѣ, имѣющемъ отношеніе къ государственной дѣятельности. Къ какой бы религіи ни принадлежалъ неограниченный Монархъ, Онъ страшится загробнаго воздаянія, прислушивается къ голосу совѣсти и не безъ трепета думаетъ о приговорѣ потомства, и если у Него есть хотя малѣйшее чувство долга и желаніе сохранить доброе имя, а также малѣйшій проблескъ вѣры,—все это, вмѣстѣ взятое, не можетъ не руководить Его дѣйствіями и не отражаться на нихъ"[1]). Разсмотримъ-же, хотя въ общихъ чертахъ, главнѣйшія юридическія условія, среди которыхъ проявляется Царская Власть, какъ національное созданіе русскаго народа и какъ религіозно-нравственное установленіе.

Одна изъ величайшихъ идей, выдвинутыхъ на первый планъ русской государственной жизни въ царствованіе Государя Императора Николая II, несомнѣнно, идея *единенія Царя и народа.* Она многократно и въ рѣшительной формѣ провозглашалась въ Высочайшихъ манифестахъ и въ другихъ Верховныхъ волеизъявленіяхъ и къ проведенію ея въ жизнь приняты послѣдовательныя и цѣлесообразныя мѣры. Россія не разъ съ благоговѣніемъ слышала торжественныя выраженія этой идеи, иногда глубоко трогательныя, иногда полныя силы и мужества. Они будили душу Русскаго Народа, призывали его къ героической борьбѣ за историческія святыни, открывали передъ нимъ лучшее будущее.

Въ манифестѣ 26 февраля 1903 г., который открывалъ эпоху величайшихъ преобразованій, было начертано: „Господь Вседержитель да ниспошлетъ благословеніе на Царственный трудъ Нашъ и да поможетъ Онъ Намъ, *при тѣсномъ единеніи всѣхъ сыновъ отечества,* исполнить Наши помышленія объ усовершенствованіи государственнаго порядка установленіемъ прочнаго строя мѣстной жизни, какъ

---

1) Черняевъ. О русскомъ самодержавіи, стр. 27.

главнаго условія преуспѣянія Державы Нашей на твердыхъ основахъ вѣры, закона и власти" [1]).

Въ рѣчи Государя Императора къ депутаціи земскихъ и городскихъ дѣятелей 6 іюня 1905 г. было провозглашено: „Пусть установится, какъ было встарь, *единеніе между Царемъ и всей Русью*, между Мной и земскими людьми, которое ляжетъ въ основу порядка, отвѣчающаго самобытнымъ русскимъ началамъ..."

Объ единеніи Царя и народа, какъ объ одной изъ главныхъ силъ русскаго государства, превосходно говорилъ манифестъ 6 августа 1905 г. „Государство Россійское созидалось и крѣпло неразрывнымъ *единеніемъ Царя съ народомъ и народа съ Царемъ.* Согласіе и единеніе Царя и народа великая нравственная сила, созидавшая Россію въ теченіе вѣковъ, отстоявшая ее отъ всякихъ бѣдъ и напастей, и является донынѣ залогомъ ея единства, независимости и цѣлости, матеріальнаго благосостоянія и развитія духовнаго въ настоящемъ и будущемъ".

Главный комментаторъ нашихъ Основныхъ Законовъ г. Захаровъ говоритъ по поводу идеи единенія Царя и народа слѣдующее: Наша конституція „*обосновала свой принципъ на началахъ морали.* Она не знаетъ принципа разъединенія—дуализма, она, именно, наоборотъ, говоритъ объ единеніи, о согласности дѣйствій. Дуалистическая конституція—является конституціей соотношенія силъ, извѣстнаго соревнованія и борьбы, и ошибоченъ взглядъ на существованіе этого ревниваго дуализма въ нашихъ Основныхъ Законахъ. Они именно говорятъ объ *единеніи* (ст. 7 Основныхъ Законовъ), какъ извѣстномъ моральномъ началѣ, руководящемъ правотворящимъ сознаніемъ нашей соединенной законодательной власти" [2]).

Идея единенія Царя и народа, впрочемъ, давно уже, задолго до реформъ послѣдняго времени, и краснорѣчиво развивалась разными лицами. И. С. Аксаковъ въ свое время писалъ: „Только на земскую Россію можетъ опереться

---

[1]) Высочайшій манифестъ отъ 26 февраля 1903 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 130—131.

русская полноправная Верховная Власть, только въ этомъ *союзѣ земли и государства* наше спасеніе и залогъ нашего самобытнаго правильнаго развитія" [1]).

Ту-же самую мысль выдвигалъ Ѳ. М. Достоевскій: „Если хотите, у насъ въ Россіи и нѣтъ никакой другой силы, зиждущей, сохраняющей и ведущей насъ, какъ эта органическая, *живая связь народа съ Царемъ своимъ*, и изъ нея у насъ все и исходитъ". „Отношеніе это Русскаго Народа къ своему Царю есть самый особливый пунктъ, отличающій нашъ народъ отъ всѣхъ другихъ народовъ Европы и всего міра". „Исторія наша не можетъ быть похожею на исторію другихъ европейскихъ народовъ". „У насъ свобода не письменнымъ листомъ утвердится, а созиждится лишь на дѣтской любви народа къ Царю, какъ къ отцу" [2]).

То-же, въ сущности, имѣлъ въ виду К. Д. Кавелинъ, когда говорилъ: „Русскія Царь есть воплощенная верховная власть, и ее нельзя вставить ни въ какія юридическія рамки. Единственно возможная гарантія правильныхъ ея дѣйствій — это *искренняя любовь Государя къ Россіи*, знаніе и правильное пониманіе Имъ дѣла и интересы династіи, съ цѣлостью и сохранностью которой неразрывно связано правильное развитіе государственной и народной жизни" [3]).

Много разъ писалъ объ этомъ и М. Н. Катковъ: „Вотъ правильное и истинно русское отношеніе между Царемъ и народомъ: „Царь за весь народъ, весь народъ за Царя" [4]). „Русскій народъ всегда былъ силенъ своимъ патріотическимъ духомъ, своею единодушною преданностью Престолу, чувствомъ своего безусловнаго, „*абсолютнаго*" *единства съ Царемъ*. Это—сила испытанная, сила великая, сила создавшая Россію и возвысившая ее. Только этой силѣ обязаны мы нашимъ національнымъ могуществомъ. Ей мы обязаны, нашимъ спасеніемъ во всѣхъ испытаніяхъ, къ ней, стало

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 78.

[2]) Достоевскій, Дневникъ писателя. 1881. Январь. — Полное собраніе сочиненій. Изд. 4. Т. 11. Спб. 1891. Стр. 504.

[3]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 942.

[4]) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 47.

быть, и теперь должны мы обратиться и въ ней искать опоры" [1]).

Ту-же, конечно, идею выдвигалъ, и митрополитъ Филаретъ, провозглашая „Святость власти и *союзъ любви между Государемъ и народомъ*". Неоднократно идея этого единенія находила себѣ выраженіе въ рѣчахъ въ нашей нижней палатѣ. Напомню краснорѣчивыя слова В. А. Образцова:

„Только исконная *любовь народа къ своимъ самодержавнымъ Государямъ*, воспитанная нашей тысячелѣтнею исторіею, любовь, которою народъ нашъ удивлялъ иностранцевъ во всѣ вѣка, только она отразила отъ Царства нашего смертельные удары. Господа, будемъ-же созидать зданіе нашей русской государственности на твердыхъ основахъ народнаго сознанія и завѣтовъ нашей исторіи, и да будетъ на Святой Руси святой православной вѣрѣ — первенство, Самодержавнѣйшему Государю—слава и честь, великому Народу Русскому—господство въ землѣ своей, свобода правды и честнаго труда, миръ и благоденствіе" [2]).

Идея эта вызывала, впрочемъ, и возраженія, въ томъ числѣ, со стороны одного изъ крупнѣйшихъ нашихъ государственныхъ мыслителей проф. Чичерина. Онъ высказался однажды относительно нея слѣдующимъ рѣзкимъ образомъ: „Намъ давно на всѣ лады повторяютъ, что русскій народъ въ одного Царя вѣритъ, Его одного любитъ, что для него Царь такая-же святыня, какъ и самое Божество". „Раболѣпные толки *о мистическомъ единеніи Царя съ народомъ*, которое существуетъ будто бы только у насъ и нигдѣ болѣе, тогда какъ исторія западно-европейскихъ странъ представляетъ тому самые назидательные примѣры, слѣдуетъ предоставить оффиціальнымъ адресамъ, чиновничьимъ донесеніямъ и извѣстнаго разряда газетнымъ статьямъ. Серьезно обсуждать вопросъ можно только съ политической точки зрѣнія" [3]).

На эту критику можно замѣтить лишь, что самъ

---

[1]) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 37—38.

[2]) Образцовъ. Засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 216.

[3]) Чичеринъ, Россія... стр. 147.

проф. Чичеринъ, какъ видимъ, не отрицаетъ единенія Царя и народа и находитъ даже подобныя явленія въ западноевропейскихъ государствахъ. Возражаетъ-же онъ, повидимому, лишь противъ мистическаго единенія, между тѣмъ, мы вскорѣ увидимъ, эта идея имѣетъ у насъ весьма реальное значеніе и можетъ и должна быть *изучаема именно съ политической точки зрѣнія.* Мы увидимъ, что единеніе Царя и Народа проводится въ статьяхъ нашихъ Основныхъ Законовъ, каковыя статьи представляютъ нерѣдко громадное практическое значеніе, и поддерживается въ жизни соотвѣтствующими государственными установленіями, составляющими часто важныя звенья русскаго государственнаго строя... Если идея единенія Царя и народа опредѣленно формулирована въ новѣйшее время, то молчаливо она всегда лежала въ основаніи русскаго права.

Гарантію единства между государствомъ и его Главой наше право ищетъ не въ юридической фикціи государственнаго или народнаго верховенства, а въ томъ, чтобы Глава государства былъ дѣйствительно, *жизненно объединенъ съ народомъ,* т. е., въ ограническоіі связи Его съ государствомъ. Въ этомъ отношеніи, впрочемъ, въ правѣ всѣхъ монархическихъ государствъ принимаются разнообразнѣйшія мѣры. Главныя начала нашихъ законовъ, имѣющія въ виду обезпечить единеніе Царя и народа, состоятъ, во-первыхъ, въ созданіи національной династіи, во-вторыхъ, въ установленіи способовъ фактическаго общенія Царя и народа и, въ-третьихъ, въ освященіи Царской власти русской народной религіей—Православною Церковью. Начнемъ съ перваго вопроса, т. е., съ организаціи національной династіи. Наше право всесторонне регулируетъ его.

Большинство относящихся сюда постановленій сравнительно стараго происхожденія. Обезпеченію изучаемаго государственнаго интереса служитъ въ нашемъ правѣ цѣлый рядъ частей и статей Основныхъ Законовъ: весь раздѣлъ II, содержащій въ себѣ Учрежденіе о Императорской Фамиліи, а въ раздѣлѣ I:—Глава II. О порядкѣ наслѣдія Престола, Глава III. О совершеннолѣтіи Государя Императора, о правительствѣ и опекѣ, Глава IV. О вступленіи на Престолъ и о присягѣ подданства, Глава V. О священномъ ко-

ронованіи и мνропомазаніи и пр. Всѣ эти главы цѣликомъ перешли изъ прежнихъ Основныхъ законовъ. Не мѣшаетъ также замѣтить, что разбираемому вопросу въ нашемъ правѣ всегда придавалось необычайно важное значеніе, настолько важное, что не только въ дѣйствующихъ законахъ, но и въ старыхъ имѣлись двѣ, относящіяся къ организаціи династіи, единственныя въ своемъ родѣ статьи, которыя содержатъ прямыя обязательства Монарха. Статьи эти—63, говорящая объ исповѣданіи Государемъ Императомъ православной вѣры, и — 39 о порядкѣ наслѣдія престола. Въ дальнѣйшемъ мы ознакомимся съ ними ближе. Основныя начала нашего права по данному вопросу состоятъ въ слѣдующемъ:

Русская *монархія—наслѣдственная*, а не избирательная. Въ Основныхъ Законахъ читаемъ: „Императорскій Всероссійскій Престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ“ [1]). Постановленіе это имѣетъ громадное значеніе для поддержанія единенія Царя и народа.

Только наслѣдственный Монархъ можетъ быть равно близкимъ для всѣхъ подданныхъ, одинаково благимъ для всѣхъ и одинаково справедливымъ для всѣхъ Верховнымъ Судьей, Главой и Повелителемъ. Только онъ можетъ быть *выше всякихъ дѣленій государства* и народа и въ сторонѣ отъ всякихъ счетовъ между ними. Эти положительныя стороны наслѣдственной монархіи не разъ отмѣчались русскими изслѣдователями.

Проф. Сокольскій замѣчаетъ, что „только наслѣдственный Монархъ можетъ стоять *превыше партій и вѣяній времени*, такъ какъ будущность Его династіи обезпечена незыблемымъ закономъ“ [2]). Но особенно подробно этотъ вопросъ разсматривается у г. Черняева:

„Наслѣдственный Самодержецъ царствуетъ не потому, что полагаетъ себя даровитѣе другихъ и ставитъ себя на пьедесталъ, какъ лучшаго изъ гражданъ. Онъ царствуетъ потому, что былъ сначала Наслѣдникомъ престола, *предназ-*

---

[1]) Основные Законы, статья 25.

[2]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 110.

наченнымъ къ коронѣ самимъ Провидѣніемъ или судьбою (выражайтесь, хакъ хотите). Онъ не добивался власти, а принялъ ее,—принялъ не для того, чтобы упиваться ея прелестями, а для того, чтобы не колебать установившейся системы престолонаслѣдія. Наслѣдственные Самодержцы воцаряются, не затрогивая ничьего самолюбія и *никому не преграждая дороги къ верховной власти*, ибо въ монархіяхъ могутъ мечтать объ ея захватѣ лишь тѣ люди, которые впадаютъ въ безуміе, извѣстное въ психіатріи подъ именемъ маніи величія" [1]).

„Наслѣдственный Самодержецъ, стоитъ *на такой недосягаемой высотѣ*, окруженъ ореоломъ такого мистическаго величія, такой необъятной власти и такой поэзіи, что онъ ни въ комъ *не можетъ возбуждать зависти*. Въ сравненіи съ нимъ и Крезы, и нищіе, и сильные, и безвѣстные люди одинаково равны, ибо ихъ права, ихъ матеріальныя средства и ихъ заслуги одинаково меркнутъ въ сравненіи съ значеніемъ Монарха, его средствами и его обаяніемъ" [2]).

„Наслѣдственный Самодержецъ видитъ дальше дугихъ и лучше другихъ, ибо онъ стоитъ на высотѣ, недоступной для подданныхъ. Пользуясь всѣми привилегіями власти, почестей и богатства, онъ не имѣетъ надобности относиться къ государственному благу и государственному достоянію своекорыстно. Честность, справедливость и безпристрастіе такъ же, какъ и патріотизмъ, лишь въ рѣдкихъ, исключительныхъ скучаяхъ могутъ отсутствовать въ немъ. Всѣми повелѣвая и ни отъ кого не завися, наслѣдственный Самодержецъ уже въ силу своего положенія стоитъ выше всякихъ партій. *Онъ никому не обязанъ своимъ возвышеніемъ*, кромѣ Бога; онъ не принадлежитъ ни къ какой политической группѣ, ни къ какому сословію, поэтому онъ стоитъ выше всякихъ мелкихъ разсчетовъ. Ему одинаково дороги всѣ подданные. Имъ руководитъ только одна цѣль: благо всего государства, благо цѣлаго народа во всемъ его составѣ" [3]).

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 174.

[2]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 174.

[3]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 26.

Право на занятіе всероссійскаго престола имѣютъ лишь *лица, принадлежащія къ царствующему Дому Романовыхъ.* Принадлежность къ Императорской Фамиліи точно регламентирована. Соотвѣтствующія статьи имѣютъ въ виду подборъ такихъ элементовъ, которые въ духовномъ и физическомъ отношеніи держали бы династію на соотвѣтствующей, царственной высотѣ. Положеніе членовъ Царствующаго Дома опредѣляется особыми правилами, которыя обезпечиваютъ за ними особо высокое и независимое мѣсто въ государствѣ. Во главѣ-же Царствующаго Дома стоитъ самъ Государь Императоръ, который направляетъ судьбы Дома и отдѣльныхъ его членовъ въ согласіи съ высшими государственными цѣлями. Всѣми этими мѣрами обезпечивается поддержаніе въ членахъ Императорской Фамиліи тѣхъ, такъ сказать, царственныхъ свойствъ и навыковъ, безъ которыхъ не можетъ быть дѣйствительнаго единенія между Монархомъ и народомъ.

Въ частности, на наслѣдованіе Императорскаго Престола имѣютъ право лишь тѣ лица императорской крови, которыя произошли отъ законнаго и разрѣшеннаго Государемъ Императоромъ брака съ лицомъ равнымъ, т. е., принадлежащимъ къ какому либо царствующему или владѣтельному дому. „Дѣти, происшедшія отъ брачнаго союза лица Императорской Фамиліи съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтственнаго достоинства, то есть, не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому, на наслѣдованіе престола права не имѣютъ“ [1]).

По справедливому замѣчанію Л. А. Тихомирова „вопросъ брачный, такъ или иначе, составляетъ очень серьезную часть династической политики, которая въ общей сложности имѣетъ цѣлью—поддержать *авторитетную и способную династію*, внутренне дисциплинированную и проникнутую общностью родовой заботы быть достойнымъ хранилищемъ и разсадникомъ носителей Верховной Власти“ [2]).

[1]) Основные Законы, ст. 36.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 44.

Устраненіе отъ престола лицъ, происшедшихъ отъ брака, въ которомъ одинъ изъ родителей не былъ царственнаго происхожденія, объясняется преимущественно нежеланіемъ вносить расколъ въ государство. Опытъ Московскаго Государства показалъ, что нецарственная родня Государей была неизсякаемымъ источникомъ всякихъ происковъ, смутъ и прямыхъ безпорядковъ въ государствѣ. Стремленіемъ ея всегда было разъединить Государя и остальной Народъ Русскій.

Впрочемъ, отчасти надо согласиться и съ г. Тихомировымъ, что „при всей политической важности этой точки зрѣнія—нельзя не сказать, что *со стороны физіологической* въ настоящее время возбуждается много сомнѣній въ практичности такихъ безусловныхъ воспрещеній. Да и съ политической стороны нельзя не вспомнить, что эпоха полнаго созрѣванія монархической идеи Россіи, эпоха выработки наиболѣе благоговѣйнаго отношенія къ личности Царя—была въ то-же время эпохой, когда Цари избирали супругъ среди подданныхъ“ [1]).

Далѣе, престолъ можетъ быть занятъ лицомъ лишь въ извѣстномъ, строго опредѣленномъ въ законахъ, порядкѣ. Правильному наслѣдію Престола придавалось и придается такое значеніе, что въ Основныхъ Законахъ имѣется особая статья, гласящая: „Императоръ или Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и мѵропомазаніи, *обязуются свято соблюдать* законы о наслѣдіи престола“ [2]).

Такую-же клятву произноситъ Наслѣдникъ престола при своемъ совершеннолѣтіи: „Въ званіи Наслѣдника Престола Всероссійскаго и соединенныхъ съ нимъ Престоловъ Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго обязуюсь и *клянусь соблюдать всѣ постановленія о наслѣдіи Престола и порядкѣ фамильнаго учрежденія*, въ Основныхъ Законахъ Имперіи изображенныя, во всей ихъ силѣ и неприкосновенности, какъ предъ Богомъ и судомъ Его страшнымъ отвѣтъ въ томъ дать могу“.

---

1) Тихомировъ, Монархическая Государстненность, IV, стр. 43.

2) Основные Законы, ст. 39.

Перерыва въ занятіи престола не можетъ быть. Основные Законы гласятъ: „По кончинѣ Императора, Наслѣдникъ Его вступаетъ на престолъ *силою самого закона о наслѣдіи, присвояющаго Ему сіе право.* Вступленіе на Престолъ Императора считается со дня кончины Его предшественника" [1]). Проф. В. В. Сокольскій поясняетъ: „Съ точки зрѣнія публичнаго права личность новаго Императора какъ бы сливается съ личностью всѣхъ его предшественниковъ... successor *pro una eademque persona* cum praedecessoribus habetur" [2]). Это общее правило во всѣхъ монархическихъ государствахъ.

Само собой понятно, съ точки зрѣнія поддержанія единенія между Царемъ и народомъ, значеніе этого правила. Г. Тихомировъ пишетъ: „При соотвѣтственномъ міросозерцаніи, народъ самъ стремится къ монархіи, какъ единоличному выраженію верховной власти правды. Но для достиженія этого требуется, чтобы для власти всегда имѣлась *личность, не возбуждающая никакихъ споровъ и сомнѣній,* какъ бы срастаясь съ націей на одной общей задачѣ. Отъ этой личности, прежде всего, требуются не какіе-либо исключительные таланты, но всецѣлая и безспорная посвященность именно данной миссіи. Такую личность даетъ династія" [3]).

Какъ бы дополненіе къ этимъ словамъ представляютъ слѣдующія замѣчанія г. Черняева: „Въ неограниченныхъ и наслѣдственныхъ монархіяхъ, при нормальномъ положеніи дѣлъ, *не можетъ быть борьбы за верховную власть*". „При переходѣ власти отъ одного лица къ другому въ монархіяхъ не бываетъ ни подкуповъ, ни волненій, ни насильственныхъ переворотовъ. Великій государственный актъ совершается самъ собою, не ведя за собою ни смутъ, ни безплодной затраты общественныхъ силъ" [4]). Но этимъ работа надъ созданіемъ національной династіи не ограничивается.

---

[1]) Основные Законы, ст. 53.

[2]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 118.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 32—33.

[4]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 25.

Отъ Наслѣдника престола требуется, далѣе, подданство царствующему Государю Императору: „*Форма присяги для Наслѣдника престола при торжественномъ объявленіи совершеннолѣтія его* начинается словами: „Именемъ Бога Всемогущаго, предъ святымъ Его Евангеліемъ клянусь и обѣщаюсь Его Императорскому Величеству, моему Всемилостивѣйшему Государю, Родителю, вѣрно и нелицемѣрно служить и во всемъ повиноваться, не щадя живота своего до послѣдней капли крови, и всѣ къ высокому Его Императорскаго Величества самодержавію, силѣ и власти принадлежащія права и преимущества, узаконенныя и впредь узаконяемыя, по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности предостерегать и оборонять, споспѣшествуя всему, что къ Его Императорскаго Величества вѣрной службѣ и пользѣ государственной относиться можетъ".

Далѣе, Основные Законы не только старые, но и дѣйствующіе, возлагаютъ на Государя Императора одно обязательство, безъ котораго единеніе между Царемъ и народомъ не было бы дѣйствительно прочнымъ: „Императоръ, престоломъ всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной" [2]). Какъ подтвержденіе этого, Государь Императоръ во время коронованія „произноситъ въ слухъ вѣрныхъ Его подданныхъ символъ *православно-каѳолическія вѣры*" [1]).

Впервые въ 1727 г. въ тестаментѣ Екатерины I было постановлено: „Никто никогда россійскимъ престоломъ владѣть не можетъ, который не греческаго закона" (пунктъ 8). Въ дѣйствующихъ законахъ этотъ вопросъ подробно регламентированъ. „Бракъ мужескаго лица Императорскаго Дома, могущаго имѣть право на наслѣдованіе престола, съ особою другой вѣры совершается не иначе, какъ по воспріятіи ею православнаго исповѣданія" [2]). „Большинство писа-

[1]) Основные Законы, ст. 63.

[2]) Основные Законы, ст. 185.

телей склонно толковать 185 ст. въ такомъ смыслѣ, что въ ней разумѣются лица, имѣющія *непосредственное право* на престолъ“ [1]).

Засимъ, „когда наслѣдство дойдетъ до такого поколѣнія женскаго, которое царствуетъ уже на другомъ престолѣ, тогда наслѣдующему лицу предоставляется избрать вѣру и Престолъ, и *отрекшись вмѣстѣ съ Наслѣдникомъ отъ другой вѣры и престола*, если таковой престолъ связанъ съ закономъ; когда-же отрицанія отъ вѣры не будетъ, то наслѣдуетъ то лицо, которое за симъ ближе по порядку“ [2]).

Относительно государственнаго значенія, которое имѣетъ исповѣданіе единой вѣры Монархомъ и народомъ, рѣчь будетъ впереди. Здѣсь-же приведу слѣдующія глубоко вѣрныя слова Л. А. Тихомирова: „Монархъ долженъ знать, что, *если въ народѣ нѣтъ религіознаго чувства—то не можетъ быть и монархіи.* Если онъ лично неспособенъ сливаться съ этимъ чувствомъ народа, то онъ не будетъ хорошимъ Монархомъ. Между нимъ и народомъ всегда будетъ протянута завѣса взаимнаго непониманія.

„И недостаточно сказать, что для Монарха необходимо религіозное чувство: *необходима та-же самая вѣра*, какая одушевляетъ народъ, то-же пониманіе, то-же ощущеніе. Если Монархъ можетъ,—и это очень полезно,—стоять въ отношеніи религіозной сознательности выше народа, то лишь при условіи, чтобы, стоя впереди, онъ находился однако на той-же самой почвѣ“ [3]).

Наконецъ, принимаются мѣры къ соотвѣтствующей, такъ сказать, выработкѣ самой личности будущаго Монарха. „Попеченіе о малолѣтнемъ лицѣ Императорской Фамиліи принадлежитъ его родителямъ“ [4]). „При вступленіи на престолъ Импера-

---

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 85.

[2]) Основные Законы, ст. 35.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 46—47.

[4]) Основные Законы, стр. 199.

тора... до совершеннолѣтія Его, учреждается правительство и опека"[1]) и т. д.

Значеніе этого вопроса удачно оттѣняетъ г. Тихомировъ. Онъ говоритъ: „Первая забота государственной политики естественно направляется на то, чтобы поддержать всю высоту и мощь самой Верховной Власти, являющейся движущей силой государства и правительства. Въ монархіи — такая задача требуетъ *выработки личности Монарха* и обезпеченія государства непрерывной наличностью носителей верховной власти"[2]). „Обдуманная система воспитанія будущихъ носителей верховной власти должна бы была составлять важнѣйшую династическую заботу, тѣмъ болѣе, что обстановка, окружающая будущаго Владыку милліоновъ людей, неизбѣжно кроетъ въ себѣ множество опасностей для его развитія"[3]).

Дѣйствительно, надо знать, что одно изъ главныхъ возраженій противъ наслѣдственной монархіи состоитъ въ томъ, что въ ней „замѣщеніе власти совершается не по способности и заслугамъ, а *въ силу случайности рожденія*". „Если можетъ родиться геній, то точно также можетъ родиться извергъ, слабоумный, полупомѣшанный"[4]). Кромѣ того, престолъ можетъ достаться по наслѣдству ребенку или слабой женщинѣ: „Наслѣдственнымъ самодержцамъ народы повинуются не въ силу ихъ личныхъ доблестей, а *изъ уваженія къ представляемому ими монархическому началу*, которое сохраняетъ свое значеніе не только тогда, когда на престолѣ возсѣдаетъ геніальный человѣкъ, но и тогда, когда государство управляется именемъ *ребенка* или слабой женщины"[5]).

Соотвѣтствующее воспитаніе много можетъ сдѣлать для смягченія и уничтоженія прирожденныхъ личныхъ недостатковъ наслѣдника престола. Кромѣ того, на случаи подобнаго рода должно быть *соотвѣтственно устроено упра-*

---

1) Основные Законы, стр. 41.

2) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 37.

3) Тихомировъ, Монархическая Государственноость, IV, стр. 44.

4) Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки. III. Политика, стр. 129

5) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 175.

вленіе государствомъ. „Въ разумную династическую политику должно непремѣнно входить такое устройство управительной системы, при которомъ вопросъ о размѣрахъ личныхъ способностей Монарха не становился бы роковымъ „быть или не быть" для самой монархіи"[1]).

Впрочемъ, врядъ-ли слѣдуетъ придавать особое значеніе этимъ опасеніямъ. Съ одной стороны, *бездарность и пороки правителей возможны при всякаго рода правленіи.* „Развѣ руководители республикъ или парламентовъ всегда добродѣтельны и геніальны? Развѣ между ними сплошь да рядомъ не встрѣчаются люди съ сожженною совѣстью и совершенныя бездарности? Развѣ парламенты наполняются цвѣтомъ знанія, ума и талантовъ цѣлой націи, а не ловкими дѣльцами, добивающимися власти ради эгоистическихъ цѣлей"[2])?

Съ другой стороны, можно думать, что при наслѣдственной монархіи Глава государства будетъ, наоборотъ, скорѣе *свободенъ отъ многихъ недостатковъ*, которые свойственны правителямъ при другихъ формахъ правленія. Наслѣдственный Самодержецъ получаетъ власть „въ силу закона и рожденія. Поэтому у него нѣтъ и не можетъ быть тѣхъ пороковъ, которыми отличаются честолюбцы, готовые на все, лишь бы подняться вверхъ. Привыкая съ дѣтства къ мысли о будущемъ величіи, онъ постепенно свыкается съ нимъ. Широкая власть и соединенный съ ней почетъ не ослѣпляютъ его. Ему нѣтъ надобности заискивать у однихъ, запугивать другихъ, хитрить съ третьими, чтобы захватить и удержать власть въ своихъ рукахъ. Онъ получаетъ ее прямымъ путемъ и даже помимо своей воли и относится къ ней, какъ къ своему прирожденному преимуществу"[3]).

Такими мѣрами создается національная династія Монарховъ, органически объединенная съ народомъ и налагающая *печать своего генія на отдѣльныхъ своихъ представителей.* Какъ всюду и всегда, такъ и здѣсь, цѣлое владѣетъ своими членами, а прошлое господствуетъ надъ настоящимъ.

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 91.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 20.

[3]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 25.

По словамъ проф. Кавелина, „Исторія, обстоятельства, въ самомъ дѣлѣ, создали для русскихъ Государей безпримѣрное положеніе. *Династическіе интересы ихъ, съ начала нынѣшняго столѣтія, обезпечены и непоколебимы.* Вся совокупность верховныхъ правъ надъ Россіей принадлежитъ имъ нераздѣльно, слабые зачатки сословныхъ различій и политическихъ сословныхъ привилегій не существуютъ болѣе, и народное единство бережно охраняется здравымъ чувствомъ массъ и созрѣвшимъ сознаніемъ образованнаго слоя русскаго общества“ [1]). Очень хорошо говоритъ по этому вопросу также г. Черняевъ:

„Получивъ власть отъ предковъ и имѣя въ виду передать ее потомкамъ, наслѣдственный Самодержецъ инстинктивно слѣдуетъ внушеніямъ династической привязанности, династическаго *разсчета*, *династическаго долга* и династической отвѣтственности“ [2]). „Для самодержавнаго и наслѣдственнаго Монарха, *настоящее, прошедшее и будущее государства сливается въ одно неразрывное цѣлое* и это, болѣе или менѣе, отражается на жизни и дѣяніяхъ всѣхъ Самодержцевъ безъ исключенія, ибо даже въ самыхъ порочныхъ и мало даровитыхъ Монархахъ живутъ тѣ чувства или, лучше сказать, тѣ инстинкты, о которыхъ мы только что говорили“ [3]). Но особенно выпукло выясняетъ значеніе династичности г. Тихомировъ.

„Выработка династіи составляетъ трудную историческую задачу, требующую много времени и долголѣтней совмѣстной жизни націи и Царствующей Фамиліи. Эта необходимость династичности *для полнаго развитія идеи монархіи* составляетъ одно изъ труднѣйшихъ условій для появленія монархическаго начала у народа, даже способнаго къ его поддержанію“ [4]). „Династичность устраняетъ всякій элементъ исканія, желанія, или даже просто согласія на власть. Она предрѣшаетъ за сотни и даже тысячи лѣтъ впередъ для личности, еще даже не родившейся, обязанность несе-

---

1) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 439.

2) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 25.

3) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 25.

4) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 35.

нія власти и соотвѣтственно съ тѣмъ ея права на власть. Такая „легитимность", этотъ династическій духъ, выражаютъ въ высочайшей степени вѣру въ силу и реальность идеала, которому нація подчиняетъ свою жизнь. Это вѣра не въ способность личности (какъ при диктатурѣ), а въ силу самого идеала" [1]). „И. Аксаковъ отмѣчалъ „таинственную связь" Царя и народа, проявившуюся даже въ условіяхъ совсѣмъ не обѣщающихъ этого. Эта таинственная связь —вліяніе *нравственной силы династичности*, въ которой духъ предковъ, духъ исторіи, духъ національнаго цѣлаго—подчиняетъ себѣ личныя стремленія Монарха" [2]). „Династичность является лучшимъ средствомъ *для сохраненія монархической идеи въ самомъ Монархѣ*. Она въ высочайшей степени обязываетъ самого Монарха быть не тѣмъ, что Ему нравится, а тѣмъ, чего требуетъ идеалъ, соединяемый для Него съ родовымъ дѣломъ предковъ" [2]). „Государь является преемникомъ всего ряда своихъ предшественниковъ. Онъ представляетъ весь духъ Верховной Власти, тысячу лѣтъ управлявшей націей, какъ сами подданные представляютъ не свою личную волю даннаго поколѣнія, но весь духъ своихъ предковъ, Царямъ служившихъ. Духовное единство власти и народа получаетъ тутъ величайшее подкрѣпленіе" [3]). Переходимъ къ слѣдующей темѣ.

Второй вопросъ, которымъ занимается наше право,— установленіе фактическаго общенія между Царемъ и народомъ. Вопросъ этотъ давно вызывалъ особое вниманіе къ себѣ въ виду того, что развитіе бюрократіи имѣло своимъ послѣдствіемъ постепенное удаленіе Царя отъ народа. Анонимный авторъ замѣчательной брошюры „Самодержавіе". Москва. 1905, пишетъ по этому поводу: „Есть обстоятельства, связанныя съ условіями функціонированія власти, которыя должны заставлять ее всегда имѣть въ умѣ необходимость „думать съ землею": окружающая Государя служилая среда очень наклонна обратиться въ средостѣніе между Нимъ и народомъ; и потому Онъ долженъ постоянно,

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 37.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 38.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 35.

такъ сказать, протыкать этотъ *войлокъ служилаго люда*, чтобы черезъ него доходилъ къ Нему духъ самого народа“ [1]).

Одни желали бы устроить непосредственное общеніе Царя и народа. Такъ, М. Н. Катковъ писалъ: „Правительству необходимо сближеніе съ народомъ, но для этого требуется *обратиться къ нему непосредственно*, а не черезъ представительство, какое бы то ни было, узнавать нужды страны прямо отъ тѣхъ, кто ихъ испытываетъ... Устроить такъ, чтобы голосъ народныхъ потребностей, не фиктивныхъ, а дѣйствительныхъ достигалъ престола безъ всякой посторонней примѣси—вотъ задача достойная правительства самодержавнаго Монарха вотъ вѣрный шагъ на пути истиннаго прогресса“. „Въ какихъ бы размѣрахъ, силѣ и формѣ ни замышляли представительство,—оно всегда окажется искусственнымъ и поддѣльнымъ произведеніемъ и всегда будетъ болѣе закрывать народъ съ его нуждами. Оно будетъ *выраженіемъ не народа, а чуждыхъ ему партій*“.

На той-же точкѣ зрѣнія стоялъ, повидимому, и Ѳ. М. Достоевскій, когда писалъ: „Позовите сѣрые зипуны и спросите ихъ самихъ объ ихъ нуждахъ, о томъ, чего имъ надо, и они скажутъ вамъ правду, и мы всѣ, въ первый разъ, можетъ быть, услышимъ настоящую правду. И не нужно никакихъ великихъ подъемовъ и сборовъ, народъ можно опросить по мѣстамъ, по уѣздамъ, по хижинамъ“ [2]).

Другіе находили возможнымъ разрѣшить вопросъ путемъ установленія живой связи Царя съ національными силами. И. С. Аксаковъ предлагалъ Земскій Соборъ. Указывая на разрывъ, который произошелъ со временъ Петра Великаго между Верховной Властью и землей, онъ продолжалъ такъ: „Свободное кровообращеніе нашего общественнаго организма затруднено. Чуть-чуть питаясь здоровыми соками народной исторической почвы, онъ поневолѣ духовно тощъ и преизобилуетъ худосочіемъ, которое и обнаруживается подчасъ вередами въ родѣ крамолы. И чѣмъ зараженнѣе худосочіемъ извѣстная общественная среда, тѣмъ

[1]) Д. Х***, Самодержавіе, стр. 32.

[2]) Достоевскій, Дневникъ писателя. Январь, 1881.—Полное собраніе сочиненій. Изд. 4. Т. XI. Спб. 1891. Стр. 500.

болѣе претитъ ей историческій принципъ Земскаго Собора, тѣмъ усиленнѣе стремится она мыслью къ тому, что Земскому Собору, совсѣмъ противоположно. Что такое былъ Земскій Соборъ въ до-петровской Руси? Это былъ, прежде всего, *свободный актъ Самодержавной Власти*, ея прерогатива, естественно вытекавшая изъ самаго существа Царскаго единовластія. Русскій Царь... первый человѣкъ Русской Земли, облеченный, на благо земли, верховною государственною властью. Съ нимъ не связывается никакого сословнаго понятія; онъ представитель всеобщности земской и государственной. Его интересы — интересы всего народа.. Царь, по понятіямъ народнымъ, для того и долженъ быть полновластенъ, чтобы не подпасть подъ власть сильныхъ міра, чтобы полагать преграду ихъ поползновеніямъ къ господству и не давать имъ въ обиду народъ, чуждый всякаго политическаго властолюбія. Но между Царемъ и землей, въ до-Петровской Руси, стояли стѣной сословія слугъ государевыхъ, весь снарядъ и орудіе государственнаго управленія; не всегда мнѣніе земли доходило непосредственно до Царя, равно какъ невсегда и воля Царя передавалось непосредственно народному вѣдѣнію. Случалось иногда и такая для Царя необходимость: противопоставить частнымъ, боярскимъ затѣямъ и ихъ властолюбивой похоти нравственную силу мнѣнія всей земли. Признавалась, временами, самою властью, потребность: отнять у иной государственной мѣры характеръ личнаго произвола и утвердить ее на всеобщемъ сознаніи и согласіи, на всеземской готовности нести за нее, сообща съ Царемъ, и нравственную отвѣтственность... Вотъ въ этихъ видахъ и созывались Царями Земскіе Соборы" [1]).

Послѣдней-же точки зрѣнія придерживается, конечно, и Л. А. Тихомировъ, когда пишетъ: „Въ странѣ всегда найдется достаточно способныхъ людей, всегда есть даже люди, которые способнѣе самаго геніальнаго Монарха. Идея управительныхъ учрежденій должна быть осуществляема такъ, чтобы способнымъ людямъ былъ даваемъ ходъ, чтобы они не оттирались въ неизвѣстность и бездѣйствіе. Достигается-

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 90—91.

же это — посредствомъ тѣсной *связи Верховной Власти съ національными силами* и посредствомъ *сочетанной системы* управительныхъ властей. Вотъ—истинный путь политики, которая хочетъ обезпечить страну талантливымъ правительствомъ" [1]).

Русское законодательство новѣйшаго времени вступило на этотъ именно путь. Высочайшій манифестъ 23 апрѣля 1906 г. объ утвержденіи Основныхъ Государственныхъ Законовъ начинается такъ: „Манифестомъ 17 октября 1905 г. Мы возвѣстили объ осуществленіи Нами законодательной власти *въ единеніи съ представителями народа* и дарованіи населенію незыблемыхъ основъ гражданской свободы". Другими словами, современный государственный строй Россіи является *представительнымъ*.

Проф. Котляревскій полагаетъ, что манифестъ 6 августа, возвѣщавшій единеніе Царя и Народа, имѣлъ „въ виду, вѣроятно, *не опредѣленныя учрежденія*, въ которыхъ конкретно воплощалось единеніе Царя и народа, а *нѣкоторый нравственный укладъ русской исторической жизни*, который нарушенъ былъ внутреннимъ разладомъ и который общимъ патріотическимъ подъемомъ долженъ быть возстановленъ" [2]).

Обращаясь къ Основнымъ Законамъ и Высочайшимъ волеизъявленіямъ послѣдняго времени, мы видимъ, однако, что они говорятъ или о единеніи Царя и народа черезъ посредство выборныхъ. Такъ, въ манифестѣ 20 февраля 1906 г. значится: „Призывая благословеніе Божіе на предпринимаемое Нами великое преобразованіе въ государственномъ строѣ дорогаго отечества, Мы уповаемъ, что открываемые Нашимъ вѣрнымъ подданнымъ пути *къ участію, чрезъ выборныхъ, въ единеніи съ Нами*, въ дѣлахъ законодательства приведутъ къ возрожденію духовныхъ и матеріальныхъ силъ Россіи и къ утвержденію въ ней порядка, спокойствія и благосостоянія, а съ тѣмъ вмѣстѣ къ упроченію единства и величія Государства".

Или прямо о единеніи Государя Императора съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ.

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 40.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 196.

Припомнимъ слѣдующія слова Тронной рѣчи 27 апрѣля 1906 г. „Господь да благословитъ труды, *предстоящія Мнѣ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой* и да знаменуется день сей отнынѣ днемъ обновленія нравственнаго облика земли Русской, днемъ возрожденія ея лучшихъ силъ“. Такъ, и статья 7 Основныхъ Законахъ гласитъ: „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою“ [1]).

Значеніе общенія Царя съ законодательными установленіями цѣнивается одинаково большинствомъ изслѣдователей. Вспомнимъ, прежде всего, какъ формулировалъ И. С. Аксаковъ отношеніе Царской власти и Земскихъ Соборовъ: „Свободный Русскій народъ, учредивъ въ 1612 г. свободную, т. е., самодержавную власть, не постановилъ при этомъ никакихъ ограниченій, кромѣ тѣхъ, которыя естественно истекаютъ для обоихъ изъ союза любви, взаимнаго довѣрія, единства въ мысли и духѣ. Не бездушному снаряду вручена народомъ власть, а „святѣйшему изъ званій“— человѣку, съ живою человѣческою душою, съ русскимъ сердцемъ и съ христіанскою совѣстью. Народъ хорошо вѣдалъ и вѣдаетъ несовершенство всякаго человѣческаго учрежденія, но сознаетъ въ себѣ въ то-же время силу пережить и перемочь всѣ случайности. И первые Цари не обманули его вѣры. Высоко и грозно содержали они Царское имя и призывали на совѣтъ, въ формѣ Земскихъ Соборовъ, всю Русскую Землю, и она всегда несла въ отвѣтъ на Царскій призывъ—любовь и истину мысли народной. Тутъ не было и рѣчи о какихъ то политическихъ правахъ, отвѣчающихъ требованіямъ какой то политической доктрины. Это было естественно-разумное отправленіе самой жизни. Ни народъ, ни самодержавный Царь не мыслили себя иначе, какъ *въ постоянномъ духовномъ и умственномъ другъ съ другомъ общеніи*,— отчего Верховная Власть не только не терпѣла никакой порухи, а еще болѣе укрѣплялась въ силѣ, опираясь на мил-

---

[1]) См. выше, глава VII. „Верховное управленіе и законодательство“, стр. 121.

ліоны умовъ и сердецъ. Вотъ почему разрушенное въ конецъ въ 1612 г. Московское Государство черезъ нѣсколько десятковъ лѣтъ стало—къ удивленію міра—могущественнѣйшею державою“ [1]). Подобныя-же соображеніе мы встрѣчаемъ и у современныхъ русскихъ государственныхъ мыслителей.

Л. А. Тихомировъ: „Монархія состоитъ *въ единоличномъ выраженіи идеи всего національною цѣлаго*, а чтобы это могло быть фактомъ, а не вывѣской, необходима извѣстная организація и система учрежденій“ [2]). „Народное представительство въ монархіи есть собственно орудіе общенія Монарха *съ національнымъ духомъ и интересами.* Эта идея общенія не только не имѣетъ ничего общаго съ идеей представительства народной воли, но даже съ ней несовмѣстима. Идея представительства народной воли какими либо выборными людьми сама въ себѣ содержитъ отрицаніе монархіи, ибо органъ народнаго представительства въ этомъ смыслѣ есть самъ Монархъ. Идея монархической верховной власти состоитъ не въ томъ, чтобы выражать собственную волю Монарха, основанную на мнѣніи націи, а въ томъ, чтобы выражать народный духъ, народный идеалъ, выражать то, что думала бы и хотѣла бы нація, если бы стояла на высотѣ своей собственной идеи. Если бы „земля“ способна была стоять на такой высотѣ, то монархическое начало власти не было бы и нужно для народовъ. Но оно нужно именно потому, что свойствами личности восполняетъ органическій, неустранимый другими способами недостатокъ соціальной коллективности. Такимъ образомъ въ монархіи можетъ быть только вопросъ о способахъ общенія съ націей, но никакъ не о представительствѣ народной воли при Монархѣ“ [3]).

„Нравственное представительство націи необходимо для общенія Монарха съ народомъ. Оно нужно для того, чтобы Верховная Власть находилась въ *атмосферѣ творчества народнаго духа*, который проявляется иногда въ дѣятельности чисто личной, иногда въ дѣйствіи общественныхъ

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 31.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. IV.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 202.

учрежденій и организацій и въ характерѣ представляющихъ ихъ лицъ. Монарху нужны и важны именно люди этого созидательнаго и охранительнаго слоя, цвѣтъ націи, ея живая сила". „Въ нихъ Верховная Власть можетъ видѣть и слышать не то, что говоритъ толпа, но то, что масса народа говорила бы, если бы умѣла сама въ себѣ разобраться, умѣла бы найти и формулировать свою мысль. Въ идеяхъ, дѣйствіяхъ и настроеніяхъ нравственныхъ представителей народа монархія имѣетъ передъ собою то, что ведетъ за собою массу къ созидательной работѣ" [1]).

Н. А. Захаровъ: „*Обсужденіе законопроекта и развитіе его содержанія принадлежитъ Государственной Думѣ и Совѣту*, это ихъ исключительное право и, фактически, въ этомъ заключается ихъ существеннѣйшая работа. Въ вопросѣ объ установленіи нормъ при обсужденіи законопроекта проявляется вся сила и значеніе органа народнаго представительства. Сила нашего представительства не выросла на почвѣ распоряженія денежными средствами страны, подобно Англіи, не на захватѣ власти палатой, подобно Франціи, она выросла на довѣріи Верховной Власти къ безкорыстности, вѣрности своему долгу русскихъ палатъ. Сила ихъ въ развитіи законодательныхъ нормъ заключается въ томъ, что онѣ ясно могутъ себѣ представить, *какія именно нормы могутъ правильно регламентировать отношенія во внутренней жизни такой огромной Имперіи.* Верховная Власть не можетъ объединить въ себѣ всего элемента страстности, противорѣчивыхъ интересовъ, какія представляетъ въ себѣ палата — она безстрастна, она выше этого. Монархъ не можетъ въ то-же время физически регламентировать каждый уголокъ жизни — *вотъ основное, естественное ограниченіе власти.* Это ограниченіе и воплощается въ формѣ опредѣленія извѣстнаго законодательнаго порядка" [2]). „Мы въ нашемъ Самодержавіи можемъ видѣть *органическое воспроизведеніе независимаго, организованнаго общества,* ограниченное въ своихъ волевыхъ импульсахъ соці-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 203.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 192.

альнымъ и нравственнымъ инстинктомъ пониманія цѣлесообразности и пользы для государства своихъ дѣйствій“ [1]).

Тѣ-же мысли высказывались и въ Государственной Думѣ. П. В. Синадино, излагая моменты прохожденія законопроектовъ, полагалъ, что новый „путь возникновенія, утвержденія и исполненія законовъ, не нарушая самодержавной власти Государя Императора, представляетъ лишь безусловную гарантію *цѣлесообразности и полезности вводимыхъ новыхъ законовъ*. А посему начало самодержавія нынѣ не только не умалено, а, напротивъ того, вящше укрѣплено въ смыслѣ полнаго единенія и непосредственнаго общенія народа, въ лицѣ его законныхъ представителей, съ Государемъ Императоромъ“ [2]).

Значеніе законодательныхъ установленій правильно оцѣнивалось и представителями правыхъ партій. В. М. Пуришкевичъ: „Никогда мой голосъ до тѣхъ поръ, пока русская Государственная Дума будетъ носительницей русскихъ національныхъ идеаловъ, пока она будетъ стремиться къ обновленію русскаго государственнаго строя, по указаніямъ Его Императорскаго Величества Самодержца Всероссійскаго, никогда голосъ насъ, правыхъ, и мой въ частности, не раздастся, господа, за то, чтобы *народное представительство, уже воплотившее въ себя вѣру народную, сердце народное, надежду народную*, чтобы народное представительство было сметено и уничтожено“ [3]).

Кромѣ законодательныхъ палатъ, той-же цѣли живаго общенія Монарха съ національными силами должна служить, однако, и вся государственная организація. У Л. А. Тихомирова мы читаемъ: „Организація высшаго управленія, кромѣ непосредственныхъ цѣлей управленія, должна имѣть задачею—*подготовить наилучшую обстановку для дѣйствія Верховной Власти*. Оно должно доставить ей наилучшія орудія управленія, привлечь въ ея распоряженіе наилучшія силы страны, расположить ихъ взаимно такъ, чтобы онѣ парали-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 287.

[2]) Націоналисты въ 3-ей Государственной Думѣ, стр. 154.

[3]) Пуришкевичъ. Засѣданіе Государственной Думы 17 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 389.

зовали недостатки одна другой и гармонически дополняли взаимно свою силу. Наконецъ, высшія государственныя учрежденія должны быть таковы, чтобы при нихъ вопросъ о личныхъ способностяхъ Носителя верховной власти не могъ получать рокового для государства значенія. Ничѣмъ не стѣсняя личнаго дѣйствія Монарха великихъ талантовъ и предпріимчивости, высшія государственныя учрежденія должны послужить опорою Монарху слабому, дать ему всю помощь національнаго генія, и удобство освѣдомленія и критики, для предупрежденія той узурпаціи, къ которой столь склонны какъ отдѣльные государственные дѣятели, такъ и учрежденія, какъ только замѣчаютъ лазейки для пріобрѣтенія вліянія на Верховную Власть" [1]). На этомъ вопросѣ мы, впрочемъ, останавливались уже раньше, когда разсматривали двѣ основныя задачи, которыя должны быть разрѣшены при устройствѣ подчиненныхъ властей, и здѣсь въ дальнѣйшія подробности уже не войдемъ [2]).

Наконецъ, наши Основные Законы устанавливаютъ освященіе единенія Царя и народа со стороны Православной Церкви. Слова молитвы Государя Императора при священномъ короновaніи представляютъ собой въ этомъ случаѣ чрезвычайно важное провозглашеніе права. Они показываютъ, что власть Всероссійскихъ Императоровъ есть „великое служеніе". Въ примѣчаніи 2 къ статьѣ 58 Основныхъ Законовъ читаемъ, что Императоръ, передъ совершеніемъ священнаго обряда коронованія и мѵропомазанія, „по обычаю древнихъ Христіанскихъ Государей и Боговѣнчанныхъ Его предковъ, произноситъ въ слухъ вѣрныхъ Его подданныхъ сѵмволъ православно-каѳолическія вѣры и потомъ, по облеченіи въ порфиру, по возложеніи на себя короны и по воспріятіи скипетра и державы, призываетъ Царя Царствующихъ въ установленной для сего молитвѣ, съ колѣнопреклоненіемъ: да наставитъ Его, вразумитъ и управитъ, *въ великомъ служеніи*, яко Царя и Судію Царству Всероссійскому, да будетъ съ Нимъ

---

[1]) См. выше, глава XXIII. „Верховный Судія, Глава и Царь Царству Всероссійскому", стр. 599 сл.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 213.

присѣдящая Божественному престолу премудрость, и да будетъ сердце Его въ руку Божію, во еже вся устроити къ пользѣ врученныхъ Ему людей и къ славѣ Божіей, яко да и въ день суда Его непостыдно воздастъ Ему слово".

Слова эти считаются *клятвеннымъ обѣтомъ*, который налагаетъ на себя Императоръ. На это указано еще гр. Сперанскимъ: „Молитва, которую Государь по обряду Св. Церкви произноситъ съ колѣнопреклоненіемъ по совершеніи коронованія, содержитъ въ себѣ также *обѣтъ клятвенный*, заключаясь сими словами: „Буди сердце мое въ руку Твою, еже все устроити къ пользѣ врученныхъ мнѣ людей и къ славѣ Твоей, яко да и въ день суда Твоего не постыдно воздамъ Тебѣ слово" [1]).

То-же самое пониманіе Царскаго призванія находимъ въ присягѣ, приносимой Наслѣдникомъ престола при своемъ совершеннолѣтіи. Въ нее включены, между прочимъ, слѣдующія слова: „Господи, Боже Отцовъ и Царю Царствующихъ! настави, вразуми и управи мя въ *великомъ служеніи, мнѣ предназначенномъ*; да будетъ со мною присѣдящая престолу Твоему премудрость; посли ю съ небесъ святыхъ Твоихъ, да разумѣю, что есть угодно предъ очима Твоима и что есть право по заповѣдемъ Твоимъ. Буди сердце мое въ руку Твоею. Аминь".

Согласно съ этимъ, манифесты послѣдняго времени не разъ говорили о великомъ Царскомъ обѣтѣ. Манифестъ 17 октября 1905 г. говорилъ о *„великомъ обѣтѣ Царскаго служенія"*, Высочайшій манифестъ 26 февраля 1903 г.—о „священномъ обѣтѣ", именно въ слѣдующихъ словахъ: „Изволеніемъ Промысла Божія, вступивъ на прародительскій престолъ, Мы пріяли *священный обѣтъ*, предъ лицомъ Всевышняго и совѣстью Нашею свято блюсти вѣковые устои Державы Россійской и посвятить жизнь Нашу служенію возлюбленному Отечеству".

Идея, вложенная въ эти возвышенныя слова, вполнѣ отвѣчаетъ воззрѣніямъ русскаго народа на царское призваніе. По словамъ епископа Митрофана, русскій народъ видитъ въ своихъ Царяхъ *„великихъ печальниковъ и строите-*

---

[1]) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 79.

лей земли русской, онъ понимаетъ величіе ихъ Царственныхъ трудовъ и живо сочувствуетъ имъ“ [1]).

По словамъ проф. В. Д. Каткова, „въ религіозно-нравственныхъ воззрѣніяхъ народа Государь—*великій Подвижникъ*, несущій на себѣ бремя власти, бремя заботъ о своемъ народѣ, тяжелое и отвѣтственное; это servus servorum („первый слуга государства“, какъ говорилъ Великій Петръ), жертвующій собою, по рѣшенію рока, для блага народа,—великій печальникъ, берущій на себя управленіе страной, какъ солдатъ ея защиту. Императорская Власть—святыня, палладіумъ порядка, прогресса, свободы и слава народа“ [2]).

Величіе царскаго служенія отмѣчается, вообще, многими изслѣдователями. Проф. Сокольскій замѣчаетъ, что „самодержавная власть разсматривается, какъ *великое служеніе передъ Господомъ*“ [3]).

М. Н. Катковъ говоритъ: „Нѣтъ на свѣтѣ жребія отвѣтственнѣе самодержавной власти Русскаго Царя“ [4]). Въ другихъ случаяхъ онъ употребляетъ еще слѣдующія выраженія: *„священный долгъ самодержавнаго управленія“* [5]), „великое служеніе“ и пр. [6]). „Высоко призваніе Государя Россіи, но и обязательно болѣе, чѣмъ всякая другая власть на землѣ. Носить этотъ санъ требуется не только съ достоинствомъ, но съ благоговѣніемъ. Его обязанности выше всѣхъ его правъ“.

Очень хорошо оттѣняетъ эту сторону Императорской Власти г. Д. Х***: „Отсюда истекаетъ тотъ чисто нравственный (а потому „священный“) характеръ, который имѣетъ въ глазахъ русскаго народа Самодержавіе. Оно не представляется ему „de droit divin“ въ западномъ смыслѣ: священно оно по своему внутреннему значенію. Царь,

---

[1]) Епископъ Митрофанъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 182.

[2]) Катковъ, Русская Рѣчь. 1912, № 1817.

[3]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 63.

[4]) Катковъ, О самодержавіи, стр. 14.

[5]) Катковъ, О самодержавіи, стр. 7.

[6]) Катковъ, О самодержавіи, стр. 8.

царствуя, почитается совершающимъ великій подвигъ, подвигъ самопожертвованія для цѣлаго народа. Начало принужденія, неизбѣжное въ государственномъ домостроительствѣ (хотя, конечно, не въ немъ одномъ заключается суть государственнаго союза), служащее въ немъ орудіемъ осуществленія высшаго идеала, т. е., сверхгосударственнаго, начало — неблагое и поэтому претящее непосредственно каждому отдѣльному человѣку, составляющему народъ и особенно Русскій. Тотъ, кто беретъ на себя, на пользу общую, подвигъ орудованія „мечемъ“ и тѣмъ избавляетъ милліоны отъ необходимости къ нему прикасаться, конечно по идеѣ (не всегда на дѣлѣ)—*подвижникъ, положившій душу свою за други свои*: „больше-же любви никто-же иматъ“. Поэтому Царь представляется народу выразителемъ начала любви къ нему, любви по возможности абсолютной; а это конечно, функція священная, и самъ Царь священенъ, какъ проявитель этого священнаго начала. Власть, понятая какъ бремя, а не какъ „привилегія“—краеугольная плита самодержавія христіанскаго, просвѣтленнаго и тѣмъ отличнаго отъ, такъ сказать, стихійнаго, восточнаго самодержавія. Священность власти, какъ института вообще, не имѣетъ отношенія къ вопросу о значеніи самодержавія, какъ таковаго. Но самодержавіе священно, такъ сказать, изъ себя, и эта его священность, какъ идея, возможна лишь тамъ, гдѣ всѣ и каждый видятъ во всяческой власти лишь бремя, а не вкусили „прелести“ ея“ [1]).

Сущность „священнаго обѣта“, возлагаемаго Царемъ на себя, выражается въ произносимыхъ Имъ съ колѣнопреклоненіемъ при коронованіи словахъ: „да будетъ сердце Его въ руку Божію, во еже вся устроити *къ пользѣ врученныхъ Ему людей* и къ славѣ Божіей“. Въ томъ-же самомъ смыслѣ о царскомъ обѣтѣ говорится и въ разныхъ императорскихъ волеизъявленіяхъ послѣднихъ лѣтъ.

Въ манифестѣ 20 октября 1894 года мы читали: „Въ этотъ скорбный, но торжественный часъ вступленія Нашего на Прародительскій Престолъ Россійской Имперіи и нераздѣльныхъ съ нею Царства Польскаго и Великаго Княже-

---

[1]) Д. X***, Самодержавіе, стр. 32.

ства Финляндскаго, вспоминаемъ завѣты усопшаго Родителя Нашего и, проникшись ими, пріемлемъ *священный обѣтъ* передъ лицемъ Всевышняго всегда имѣть *единою цѣлью мирное преуспѣяніе, могущество и славу дорогой Россіи и устроеніе счастія всѣхъ Нашихъ вѣрноподданныхъ.* Всемогущій Богъ, Ему-же угодно было призвать Насъ къ сему *великому служенію*, да поможетъ Намъ".

Въ Тронной рѣчи 27 апрѣля 1906 г. было сказано: „Всевышнимъ Промысломъ *врученное мнѣ попеченіе о благѣ отечества* побудило Меня призвать къ содѣйствію въ законодательной работѣ выборныхъ отъ народа".

Въ присягѣ, приносимой Наслѣдникомъ престола при совершеннолѣтіи произносится, между прочимъ, обѣщаніе споспѣшествовать „всему, что къ Его Императорскаго Величества вѣрной службѣ и *пользѣ государственной* относиться можетъ". Такимъ образомъ, для Наслѣдника обѣтъ имѣетъ характеръ прямой присяги. Мысль о томъ, что благо отечества—цѣль великаго Царскаго служенія, много разъ и краснорѣчиво выражалась въ писаніяхъ русскихъ государственныхъ мыслителей.

Өеофанъ Прокоповичъ возглашалъ: „Согласно всѣ хощемъ, да Ты, Государь, *къ общей нашей пользѣ* владѣеши нами вѣчно" [1]).

Екатерина Великая писала: „Какой предлогъ самодержавнаго правленія? Не тотъ, чтобы у людей отнять естественную ихъ вольность, но чтобы дѣйствія ихъ направити къ полученію *самаго большаго ото всѣхъ добра*" [2]).

Идея Царскаго служенія родинѣ становится въ новое время общимъ мѣстомъ учебниковъ государственнаго права. Напр., у прив.-доц. Лазаревскаго читаемъ: „Прежній взглядъ на государя, который можетъ распоряжаться государствомъ и каждымъ обывателемъ, какъ Богомъ данною ему собственностью, оказывается несовмѣстимымъ съ ростомъ умственнаго и нравственнаго развитія народа: граждане, какъ люди, уже не могутъ разсматриваться лишь какъ объектъ чьей

---

[1]) Өеофанъ Прокоповичъ, Правда Воли Монаршей. Полное Собраніе Законовъ, VII, № 4870.

[2]) Наказъ, гл. II, п. 13. — Чечулинъ, Наказъ..., стр. 4.

либо власти, только какъ средство для достиженія личныхъ или династическихъ цѣлей государя. *Служеніе благу народа* становится единственнымъ основаніемъ и единственнымъ *моральнымъ оправданіемъ власти*" [1]).

В. Д. Катковъ: „Власть—подвигъ тяжелый, отвѣтственный... удѣлъ того, на кого палъ рокъ. *Царь — великій подвижникъ*, жертвующій собою, по рѣшенію судьбы, для блага народа, берущій на себя бремя управленія, какъ солдатъ беретъ бремя защиты родины" [2]). „Русское самодержавіе не есть *цѣль* само по себѣ; это *орудіе* высшихъ нравственно-политическихъ идеаловъ общественной жизни: справедливости, порядка, прогресса, равенства, свободы, солидарности... *Русское самодержавіе существуетъ для русскаго государства, а не русское государство для самодержавія.* Первый изъ русскихъ императоровъ и одинъ изъ величайшихъ государей міра, Петръ Великій, всегда исповѣдывалъ начало, что онъ первый слуга государства, и завѣщалъ его своимъ преемникамъ.

„Миссія русскаго самодержавія не въ томъ, чтобы поглотить собою Русское Государство съ его интересами, а въ томъ, чтобы содѣйствовать его развитію, очистить мѣсто и создать благопріятныя условія для его жизни и успѣха... Русское самодержавіе—почва, locus standi и атмосфера *нравственной жизни* русскаго общества. Это среда, необходимое milieu для роста всего того, что есть лучшаго у гражданъ Русской Земли. Кто хочетъ служить народу, кто любитъ свою родину, кому дороги ея благополучіе, честь, слава, будущее, тотъ долженъ служить русскому самодержавію" [3]).

Освятивъ единеніе Царя съ народомъ, какъ обѣтъ великаго служенія Царя народу, Православная Церковь освящаетъ единеніе народа съ Царемъ, какъ вѣрность подданства. Для неправославныхъ освященіе это дается по законамъ ихъ соотвѣтствующихъ вѣроисповѣданій. „Вѣрность подданства воцарившемуся Императору и за-

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 78.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 24—25.

[3]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 16.

конному Его Наслѣднику, хотя бы онъ и не былъ наименованъ въ манифестѣ, утверждается всенародною присягою" [1]). „Каждый присягаетъ по своей вѣрѣ и закону" [2]).

Присяга даетъ религіозное освященіе обязанности повиноваться *уже царствующему Императору.* По справедливому замѣчанію проф. Куплеваскаго, „обязанность повиновенія подданныхъ налагается закономъ, а не возникаетъ только изъ присяги; присяга только укрѣпляетъ эту обязанность" [3]).

То-же самое поясняетъ проф. Сокольскій: „Принесеніе вѣрноподданической присяги не означаетъ собою того момента, съ котораго наступаетъ обязанность вѣрности. Подданные столь-же обязаны Государю въ вѣрности до принесенія вѣрноподданической присяги, какъ и послѣ нея. Вѣрноподданническая присяга приносится для того, чтобы *религіознымъ актомъ*, клятвою Всемогущимъ Богомъ *запечатлѣть* въ сердцахъ подданныхъ эту *обязанность вѣрности.* Юридически обязанность вѣрности наступаетъ для подданныхъ съ момента вступленія Государя на престолъ" [4]).

Мнѣніе, будто этимъ путемъ народъ признаетъ Императора своимъ Государемъ, ни на чемъ не основано. Присяга приносится не народомъ. а каждымъ отдѣльнымъ лицомъ. Императоръ царствуетъ и до принятія присяги отъ подданныхъ. И лица, не присягавшія, такъ-же связаны обязанностью повиноваться Ему, какъ и присягавшія. Поэтому никакъ нельзя признать правильнымъ слѣдующихъ, положимъ, словъ проф. Романовича—Славатинскаго: „Вступленіе на престолъ новаго Монарха сопровождается принесеніемъ Ему вѣрноподданической присяги, *посредствомъ которой народъ признаетъ его своимъ Государемъ*, перенося на него свои обязанности къ Его предшественнику" [5]).

Тѣмъ не менѣе, присяга для лицъ вѣрующихъ содер-

---

[1]) Основные Законы, ст. 55.

[2]) Основные Законы, ст. 56.

[3]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 131.

[4]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 122.

) Романовичъ—Славатинскій, Система..., стр. 111.

жить въ себѣ религіозное подтвержденіе гражданской обязанности подданнаго, для остальныхъ—она есть, по меньшей мѣрѣ, торжественное обѣщаніе, которое долженъ свято хранить каждый. Религіознаго и нравственнаго значенія ея отрицать невозможно. Это прекрасно выражено проф. Романовичемъ-Славатинскимъ, который говорилъ относительно текста присяги: „Глубокія слова, *запечатлѣвающія нравственный союзъ и единеніе русскаго человѣка съ своимъ истиннымъ и природнымъ Государемъ*. Слова эти не должны быть произносимы всуе: вся общественная дѣятельность должна быть оправданіемъ и практическимъ осуществленіемъ знаменательныхъ словъ, произнесенныхъ на торжественномъ актѣ вѣрноподданнической присяги, передъ св. евангеліемъ“ [1]).

„Форта всенародной присяги на вѣрность подданства“ не только освяшаетъ религіозной клятвой эту вѣрность, но и перечисляетъ обязанности подданнаго: 1) „вѣрно и нелицемѣрно *служить* и во всемъ *повиноваться*, не щадя живота своего до послѣдней капли крови“; 2) „всѣ къ высокому Его Императорскаго Величества самодержавству, силѣ и власти принадлежащія *права и преимущества... предостерегать* и оборонять“; 3) „по крайней мѣрѣ *споспѣшествовать* все, что къ Его Императорскаго Величества вѣрной *службѣ и пользѣ государственной* во всякихъ случаяхъ касаться можетъ“; 4) „*о ущербѣ* Его Величества интереса, вредѣ и убыткѣ не токмо благовременно объявлять, но и всякими мѣрами *отвращашь* и не допущать тщитися“; 5) „всякую ввѣренную *тайность крѣпко хранить*“; 6) „повѣренный и положенный на мнѣ чинъ... надлежащимъ образомъ по совѣсти своей *исправлять*“; 7) „*для своей корысти, свойства, дружбы и вражды*, противно должности своей и присяги, *не поступать*“; 8) „такимъ образомъ себя вести и поступать, какъ вѣрному Его Императорскаго Величества подданному *благопристойно есть* и надлежитъ“.

Юридическое содержаніе текста присяги недостаточно выяснено въ спеціальной литературѣ, между тѣмъ это представляло бы немалое значеніе, именно для установленія правъ и обязанностей русскихъ подданныхъ. Одно несомнѣнно:

[1]) Романовичъ—Славатинскій, Система..., стр. 112—113.

если наше право смотритъ на императорскую власть, какъ на „великое служеніе“, то присяга опредѣляетъ вѣрность подданства, какъ участіе въ этомъ служеніи. По справедливому замѣчанію Л. А. Тихомирова „въ этомъ замѣчательномъ документѣ безусловная подчиненность поданнаго превращается въ его *нравственное причастіе власти Государя*“ [1]). Въ этомъ-же смыслѣ М. Н. Катковъ утверждалъ, что въ присягѣ—наша конституція, что въ ней мы имѣемъ „больше чѣмъ политическія права — мы имѣемъ политическія обязанности“...

В. В. Розановъ отмѣчаетъ и другой моментъ религіозной жизни православнаго русскаго, когда Царская Власть получаетъ для каждаго новое освященіе. Онъ говоритъ: „Нашъ возлюбленный Государь ранѣе, чѣмъ полезенъ намъ—праведенъ передъ нами; и, хотя бы не очень былъ нуженъ намъ, еслибы даже по попущенію Божію былъ труденъ для насъ, губителенъ—остается все-таки священенъ; и не до завтра, но вѣчно; не въ объемѣ нѣкоторой власти, но всяческой. *Мы избираемъ,* даже съ точки зрѣнія вашей „правовой“, *Его еженедѣльно*, и притомъ два раза: вѣдь вамъ безразлично, вы не можете придраться, въ какой формѣ мы подаемъ голоса, на бумажкахъ ли, поднимая руку, опуская ли голову. Ну, вотъ, когда священникъ на Великомъ выходѣ, за литургіей произноситъ слова молитвы „о благочестивѣйшемъ самодержавнѣйшемъ Государѣ...“, ни я, ни еще 80—90 милліоновъ кровныхъ со мною,—мы не выбѣгаемъ изъ церкви, тряся головой, ругаясь и плюясь, а склоняемъ головы, т. е., какъ за такого, самодержавнаго, молимся за Него; и наканунѣ, за всенощной, когда священникъ съ діакономъ обходятъ церковъ и кадятъ Богу, а клиръ призываетъ народъ въ чудно волнующихъ звукахъ: „благословите имя Господне, благословите рабы его...“—мы всѣ (рѣшительно вся церковь) становимся на колѣна, и также не кричимъ, не протестуемъ, но признаемъ это и все, что изъ этого слѣдуетъ“ [2]).

Не останавливаясь уже на этихъ интересныхъ за-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, Ш, стр. 113.

[2]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 72—73.

мѣчаніяхъ, коснемся третьяго установленія, въ которомъ Православная Церковь даетъ освященіе Царской власти. Символически представляетъ собой единеніе Царя и народа, наконецъ, обрядъ коронованія и мѵропомазанія. Онъ также слѣдуетъ за восшествіемъ на престолъ, а не предшествуетъ ему. Въ Основныхъ Законахъ читаемъ:

„По вступленіи на Престолъ, совершается священное коронованіе и мѵропомазаніе по чину Православной Греко-Россійской Церкви" [1]). Значеніе коронованія, въ этомъ отношеніи, одинаково оцѣнивается всѣми изслѣдователями.

Проф. Сокольскій: „Монархъ находится въ обладаніи полноты власти не съ момента коронованія, а *съ момента вступленія на престолъ*" [2]).

Проф. В. В. Ивановскій: „Какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ, коронованію не придавалось и не придается какого-либо юридическаго значенія. Это лишь торжественное засвидѣтельствованіе *уже существующихъ правъ* представителя монархической власти" [3]).

И въ данномъ случаѣ наше право слѣдуетъ *примѣру всѣхъ монархическихъ государствъ* прошлаго и настоящаго, знавшихъ коронованіе, какъ особый священный обрядъ. „Вступленіе на престолъ новаго государя во всѣ времена и у всѣхъ народовъ сопровождается извѣстнымъ торжественнымъ символическимъ актомъ, которому придается священное религіозное значеніе" [4]).

Въ русскомъ государствѣ коронованіе извѣстно съ давнихъ поръ. Окончательно установившимся считаютъ его со временъ Іоанна Грознаго. Проф. Романовичъ-Славатинскій пишетъ: „Этотъ обрядъ, представляющій собою освященіе церковью акта вступленія на престолъ новаго Государя, *символическій образъ его союза и единенія со своей землей* и народомъ, устанавливается окончательно въ московскомъ періодѣ *со временъ Іоанна Грознаго*, дѣлаясь необходимымъ по-

---

[1]) Основные Законы, ст. 57.

[2]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 122.

[3]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 382.

[4]) Романовичъ-Славатинскій. Система..., стр. 114.

слѣдствіемъ вступленія на престолъ“ [1]). Актъ этотъ и нынѣ имѣетъ глубокое символическое значеніе, выражая въ церковной формѣ сущность отношеній, существующихъ между Монархомъ и народомъ.

Основные Законы прямо указываютъ, что коронованіе и мνропомазаніе имѣютъ *общенародное и государственное значеніе.* „Священный обрядъ коронованія и мνропомазанія совершается въ Московскомъ Успѣнскомъ Соборѣ, въ присутствіи высшихъ государственныхъ правительствъ и сословій, по Высочайшему назначенію къ сему призываемыхъ“ [2]). „Коронованіе Императоровъ Всероссійскихъ, какъ Царей Польскихъ, заключается въ одномъ и томъ-же священномъ обрядѣ; депутаты Царства Польскаго призываются къ участвованію въ семъ торжествѣ вмѣстѣ съ депутатами прочихъ частей Имперіи“.

Главные моменты коронованія являются, несомнѣнно, политическими символами. По словамъ П. И. Черняева, „Священное коронованіе имѣетъ не только важное религіозное значеніе, но является и крупнымъ *политическимъ событіемъ*, какъ символическое воплощеніе тѣхъ упованій и надеждъ, которыя возлагаетъ Россія на своихъ Государей, и тѣхъ нравственныхъ узъ, которыя соединяютъ Имперію съ ея главою“ [3]). Къ сожалѣнію, значеніе этого обряда недостаточно оцѣнивается изслѣдователями.

По справедливому замѣчанію проф. Романовича-Славатинскаго, „важнѣйшіе юридическіе моменты коронованія заключаются въ слѣдующемъ: 1) Императоръ произноситъ въ слухъ символъ православной вѣры, знаменуя всенародно, что исповѣдуетъ онъ вѣру большинства своего русскаго народа; 2) Самъ беретъ скипетръ и державу, самъ надѣваетъ корону, знаменуя тѣмъ всенародно свое самодержавіе. Коронованіе, такимъ образомъ, представляетъ собою обрядъ, *въ которомъ религіозные элементы смѣшиваются съ политическими*“ [4]).

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 115.

[2]) Основные Законы, ст. 58, прим. 1.

[3]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 186.

[4]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 124—125

Глубокій символическій смыслъ имѣютъ и многія выраженія, которыя употребляются въ чинѣ коронованія и мѵропомазанія, а также обстановка священнаго обряда, особенно употребленіе Царскихъ и Императорскихъ регалій. Эта сторона его также удачно оттѣняется у проф. Романовича-Славатинскаго: „Основанія обряда священнаго коронованія и мѵропомазанія, какъ толкуетъ наша Православная Церковь, заключаются въ слѣдующемъ: 1) Чтобы предъ лицомъ всего народа показать, что Государь—*помазанникъ Божій*, что власть его—божественнаго происхожденія, а самая особа его священна и неприкосновенна. 2) Что рангъ его—единственный въ государствѣ, превыше и *превосходнѣе всѣхъ другихъ*, что символически явствуетъ изъ императорскихъ регалій, въ которыя онъ облачается—трона, короны, порфиры, скипетра и державы—и Царскихъ регалій—Мономаховой шапки и бармъ, которыя лежатъ передъ нимъ. 3) Чтобы Государю призвать какъ на себя, такъ и на народъ свой, *милость Божію*. 4) Чтобы таинствомъ коронованія запечатлѣть *союзъ Монарха съ народомъ*. 5) Чтобы *укрѣпиться* молитвою въ важномъ и трудномъ дѣлѣ управленія государствомъ" [1]).

Именно во время коронованія произносятся вышеприведенныя знаменательныя слова о великомъ служеніи Царя „на пользу врученныхъ Ему людей". Такимъ образомъ, поскольку это возможно осуществить въ религіозной области, власть Царя и обязанности народа устанавливаются во всѣхъ отношеніяхъ. Насколько важное значеніе имѣетъ все это, при исторической религіозности Русскаго Народа, распространяться, думается, излишне.—Таковы тѣ установленія, при помощи которыхъ поддерживается единеніе Царя и народа. На этой основѣ Императорская Власть, дѣйствительно, сливается въ живое единство съ Русскимъ Народомъ, что касается его національныхъ стремленій и религіозно-нравственныхъ идеаловъ.

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 124.

ГЛАВА XXVII.

Религіозно-нравственныя и національныя основы Императорской Власти.

Содержаніе. — Священный характеръ Императорской Власти.—Царь, какъ одна изъ историческихъ святынь Русскаго Народа. — Христіанскій Монархъ. — Царь, какъ воплощеніе правды.— Интересы Россіи и интересы Царя. —Русскій Царь.—Царь, какъ воплощеніе Россіи.—Свидѣтельства прошлаго.—Абсолютизмъ и самодержавіе.

Выше было указано, что наши Основные Законы опредѣленно, въ нѣсколькихъ статьяхъ, требуютъ *исповѣданія* Всероссійскимъ Императоромъ *православной вѣры*, а, значитъ, и исполненія Имъ религіозно-нравственныхъ предписаній, которыя считаетъ обязательными Православная Церковь. Такимъ образомъ, между Царемъ и православнымъ Русскимъ Народомъ должно быть, по праву, единеніе въ области религіозно-нравственныхъ началъ, въ предѣлахъ которыхъ вращается государственная дѣятельность.

У И. С. Аксакова читаемъ: „Въ томъ-то вся и сущность союза Царя съ народомъ, что *божественная нравственная основа жизни у нихъ едина*, единый Богъ, единный Судія, единъ Господень законъ, единая правда, единая совѣсть. На совѣсти, на вѣрѣ въ Бога и на страхѣ Божіемъ утверждаются ихъ взаимныя отношенія... Русское гражданское общежитіе не только не отвергаетъ высшаго, божественнаго надъ собою начала, а напротивъ, носитъ его въ себѣ, какъ душу въ тѣлѣ. Понятно, поэтому, что и Са-

модержецъ—иновѣрецъ, Самодержецъ—нѣмецъ въ Русской Землѣ немыслимъ“ [1]).

Здѣсь-же можно напомнить то, что А. С. Алексѣевъ говоритъ объ обязательныхъ для Монарха условіяхъ и требованіяхъ народнаго быта. Я имѣю въ виду слѣдующія слова его: „Дѣятельность русской Верховной Власти не только формально ограничена закономъ, но *и матеріально связана принципами, отъ воли ея носителей независящими.* Являясь источникомъ законовъ, Самодержавная Власть, конечно, можетъ всегда отмѣнить ихъ способами и путями, закономъ опредѣленными, но въ этой, свободной съ формальной точки зрѣнія, законодательной дѣятельности она не можетъ не считаться съ тѣми условіями и требованіями политическаго быта, на которыхъ покоится ея авторитетъ и которыя являются элементарными условіями государственнаго порядка“ [2]). Слѣдуютъ ссылки на статьи 41 и 17 старыхъ Основныхъ Законовъ, говорящія объ исповѣданіи Монархомъ православной вѣры и о порядкѣ престолонаслѣдія.

Мы знаемъ, далѣе, что Государь Императоръ стоитъ во главѣ управленія Православной Церкви въ Россіи. Основные Законы гласятъ: „Императоръ, яко Христіанскій Государь, есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры и блюститель правовѣрія и всякаго въ Церкви святой благочинія. Въ семъ смыслѣ Императоръ, въ актѣ о наслѣдіи престола 1797, апр. 5, именуется *Главою Церкви*“ [3]).

Наконецъ, отношенія между Монархомъ и народомъ получаютъ *религіозное освященіе* со стороны не только господствующей Православной Церкви, но и со стороны другихъ, признанныхъ въ Россіи, религіозныхъ обществъ, въ томъ числѣ даже и нехристіанскихъ. Наиболѣе важно, съ точки зрѣнія государственной, конечно, освященіе власти Государя Императора Православной Каѳолической

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 142.

[2]) Алексѣевъ, Начала..., стр. 93—194.

[3]) Основные Законы, ст. 64.

Церковью. Русское государство носитъ конфессіональный характеръ и господствующимъ вѣроисповѣданіемъ въ немъ является греко-восточное православіе [1]).

Въ согласіи съ этимъ, Основные Законы провозглашаютъ: „Особа Государя Императора священна и неприкосновенна“ [2]).

Въ виду всего этого, въ старыхъ нашихъ Основныхъ Законахъ раздѣлъ первый тома I части I носилъ названіе „*О священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной Власти*“. Въ новыхъ Основныхъ Законахъ это заглавіе опущено, о чемъ слѣдуетъ пожалѣть, тѣмъ болѣе, что всѣ статьи, придававшія власти Государя Императора священный характеръ, остались, и въ глазахъ Русскаго Народа она, попрежнему, священна, причемъ, священна не только въ смыслѣ религіознаго освященія, но и въ смыслѣ нравственной высоты власти, и въ смыслѣ особой важности ея для насущнѣйшихъ интересовъ народа.

Нынѣ раздѣлъ первый носитъ названіе „Основные Государственные Законы“. Такимъ образомъ, онъ имѣетъ то-же самое заглавіе, что и вся часть I тома I, называющаяся „Сводъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ“. Одно и то-же названіе и у части, и у раздѣла, конечно,—редакціонная оплошность, могущая навести на мысль, будто раздѣлъ второй „Учрежденіе о Императорской Фамиліи“ имѣетъ другую юридическую природу, именно *не относится къ Основнымъ Государственнымъ Законамъ.* Попытки этого рода, какъ мы видѣли выше, и дѣлаются, притомъ нерѣдко.

Прив.-д. Лазаревскій возражаетъ противъ примѣненія эпитета священный въ приложеніи къ власти Монарха. „Согласно постановленіямъ многихъ изъ современныхъ конституцій, монархи признаются „священными“. Это выраженіе *не имѣетъ юридическаго содержанія.* Въ это свойство королевской власти можно вѣрить, но сила вѣры у тѣхъ, у кого она есть, не увеличится отъ того, что о томъ говорится въ законѣ, а у тѣхъ, у кого этой вѣры нѣтъ, закономъ соз-

---

[1]) См. выше, глава IX. „Церковное Управленіе“, стр. 160.

[2]) Основные Законы, ст. 5.

дана быть не можетъ. Упоминаніе въ законѣ о священности власти короля или о священности его особы имѣетъ отчасти то значеніе, что этимъ какъ бы желаютъ указать на божественное происхожденіе власти государя, на то, что она не отъ людей. Отчасти имѣется въ виду поставить короля на какую то недосягаемую высоту, поставить его надъ простыми смертными" [1]). „По распространенному нынѣ толкованію, указаніе на „священность", съ исчезновеніемъ вѣры въ божественное происхожденіе королевской власти, можетъ имѣть значеніе *лишь, какъ синонимъ неприкосновенности*, или какъ слово, усиливающее значеніе этого послѣдняго термина" [2]).

Согласиться съ этими замѣчаніями прив.-доцента Лазаревскаго, поскольку они относятся къ русской Верховной Власти, нельзя. Въ эпитетѣ „священный" выражается суть цѣлаго ряда постановленій нашихъ законовъ. Но, если бы даже онъ выражалъ собой лишь вѣрованія Русскаго Народа, то и въ такомъ случаѣ пренебрегать религіознымъ освященіемъ Верховной Власти, или хотя бы недостаточно цѣнить его, было бы, конечно, непростительнымъ заблужденіемъ. Выше и ближе исповѣдуемой вѣры сердцу человѣческому нѣтъ ничего. На это справедливо указываетъ М. Н. Катковъ: „Что имѣетъ религіозное значеніе, то становится не только общественнымъ, но для каждаго изъ вѣрующихъ своимъ, *сердечнымъ дѣломъ*" [3]). Несомнѣнно, громадное значеніе имѣетъ религіозное освященіе Царской Власти и въ глазахъ Русскаго Народа, всегда отличавшагося глубокой религіозностью. Съ большимъ чувствомъ пишетъ объ этой религіозности В. Д. Катковъ:

„Характерною особенностью души Русскаго Народа является *религіозный отпечатокъ всего его міросозерцанія*. Эта черта подмѣчена въ нашей жизни всѣми внимательными ея наблюдателями, какъ русскими, такъ и иностранцами" [4]). „Бу-

---

1) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 141.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 141—142.

3) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 13.

4) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 22.

дучи земледѣльцемъ по преимуществу, Русскій Народъ поставленъ самыми условіями своего существованія въ такія отношенія къ природѣ, которыя развиваютъ его *религіозную созерцательчость.* Вѣчное присутствіе днемъ и ночью широкаго небеснаго свода, то звѣзднаго, то залитаго солнцемъ, безконечная равнина, то бѣлѣющая снѣгомъ, то покрытая зеленымъ ковромъ, жизнь среди постоянной смѣны умирающей и оживающей природы, чувство неизбѣжной зависимости отъ причинъ, лежащихъ за предѣлами человѣческаго предвидѣнія и воли, традиціи прошлаго, свобода отъ поглощенія многочисленными мелкими и пустыми впечатлѣніями городской жизни, глубокое сознаніе ничтожности нашего личнаго бытія на лонѣ грандіозной картины природы, всегда передъ глазами, всегда близкой и всегда непонятной, все это вмѣстѣ наложило такую глубокую печать на душу народа-пахаря, которая роднитъ его скорѣе съ кочевымъ обитателемъ киргизской степи, чѣмъ съ промышленнымъ населеніемъ Западной Европы" [1]). То-же самое встрѣчаемъ, конечно, и у другихъ.

Священное значеніе Царской Власти постоянно отмѣчается изслѣдователями, причемъ они указываютъ разныя основанія для этого утвержденія. „Для народа, составляющаго Православную Церковь", говоритъ М. Н. Катковъ, „Русскій Царь предметъ не просто почтенія, на которое имѣетъ право всякая законная власть, но *священнаго чувства* въ силу его значенія въ домостроительствѣ Церкви" [2]).

Талантливый анонимный авторъ Д. Х.*** находитъ, что Верховная Власть освящается „*самимъ ея призваніемъ*— носительницы народной тяготы: „Другъ друга тяготы носите, и тако исполните законъ Христовъ". Носитель-же общей тяготы не сугубо ли исполняетъ этотъ законъ и этимъ святится?" [3]). Такимъ образомъ, если у М. Н. Каткова указывается на отношеніе Монарха къ управленію Церкви, какъ на основаніе священности его власти, то г. Д. Х.*** выдвигаетъ нравственную высоту Царскаго служенія. Наконецъ, многіе,

1) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 22—23.

2) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 12—13.

3) Д. Х.***, Самодержавіе..., стр. 33—34.

называя власть Царя священной, указывают на происхожденіе ея отъ Бога, или на ея провиденціальный характеръ. Интересны мысли В. Г. Бѣлинскаго:

„Коренныя государственныя постановленія *священны*, потому что они суть основныя идеи не какого нибудь извѣстнаго народа, но каждаго народа, и еще потому, что они, перешедши въ явленія, ставши фактомъ, діалектически развивались въ историческомъ движеніи, такъ что самыя ихъ измѣненія суть моменты ихъ-же собственной идеи. И потому коренныя постановленія не бываютъ закономъ, изреченнымъ отъ человѣка, но являются, такъ сказать, до временно и только выговариваются и сознаются человѣкомъ“. „Сила вѣковаго преданія и священная таинственность всего теряющагося въ довременности, имѣютъ глубокое значеніе, и только однѣ освѣщаютъ явленія, какъ свидѣтельство, что эти явленія—непосредственное откровеніе, а не человѣческія выдумки. Человѣческіе уставы могутъ быть полезны, а не священны; только непосредственно Богомъ явленное священно. *Нѣтъ власти, которая бы не была отъ Бога, но всякая власть отъ Бога*,—говоритъ св. Писаніе, и эти слова заключаютъ въ себѣ глубокую мысль и непреложную истину“ [1]).

Нельзя не цитиривать здѣсь также слѣдующихъ строкъ В. В. Розанова: „Какъ въ исторіи народа, бытіе котораго не ограничивается этнографическимъ существованіемъ, есть, несомнѣнно, провиденціальный характеръ, — этотъ *провиденціальный характеръ имѣетъ* и *власть Монарха*, концентрирующая въ себѣ смыслъ исторіи. Отсюда взглядъ на него какъ на „помазанника Божія“, представленіе о власти его, какъ о „милости отъ Бога полученной“. И весь народъ „помазанъ“ къ исторіи Богомъ; онъ —есть, продолжается, совершаетъ дѣянія, а не остается въ грязи невѣдѣнія, молчанія, забвенія вовсе не бѣдными дарами своими, не сцѣпленіемъ внѣшнихъ обстоятельствъ, но Тѣмъ, Кто распредѣляетъ дары, сцѣпляетъ ихъ съ обстоятельствами“ [2]).

Царь—одна изъ *величайшихъ историческихъ святынь*

---

[1]) Бѣлинскій, Полное Собраніе Сочиненій, IV, стр. 408.

[2]) Розановъ, О предполагаемомъ смыслѣ..., стр. 48-49.

Русскаго Народа. Сопоставленіе рядомъ, какъ идеальныхъ сокровищъ, — *Вѣры*, *Царя и Отечества* проходитъ черезъ всю русскую исторію. Это засвидѣтельствовано добровольными кровавыми жертвами во многіе великіе моменты русской исторіи. „Мы не жиды. Не продадимъ ни Христа, ни Царя, ни отечества", отвѣчали псковичи Стефану Баторію.

Признавая надъ собой неограниченную власть самодержавныхъ Императоровъ, Русскій Народъ видитъ въ нихъ, такимъ образомъ, православныхъ Царей, подчиняющихся предписаніямъ христіанской вѣры. Это подчеркивается постоянно, начиная съ первыхъ изслѣдователей русскаго государственнаго строя. У Ѳеофана Прокоповича читаемъ: „Разумѣти-же подобаетъ, что когда глаголютъ законоучители, что власть высочайшая, Величествомъ нарицаемая, не подлежитъ никей-же другой власти, слово есть только о власти человѣческой, *Божіей бо власти подлежитъ, и законамъ отъ Бога*, яко на сердцахъ человѣческихъ написаннымъ, такъ и въ десятословіи преданнымъ повиноватися долженствуетъ; законамъ-же отъ человѣкъ, аще и добрымъ, яко къ общей пользѣ служащимъ, не подлежитъ, но и закону Божію такъ подлежитъ, что за преступленіе того Божію токмо, а не человѣческому суду повинна" [1]).

Ту-же мысль не разъ проводилъ въ своихъ трудахъ одинъ изъ дѣйствительно глубокихъ русскихъ политическихъ мыслителей митрополитъ Филаретъ: „Благо народу и государству, въ которомъ всеобщимъ свѣтлымъ средоточіемъ стоитъ Царь, свободно *ограничивающій свое самодержавіе волей Отца небеснаго*!".

У К. П. Побѣдоносцева читаемъ на сей-же счетъ слѣдующія философскія размышленія: „Какъ бы ни была громадна *власть государственная*, она утверждается не на иномъ чемъ, какъ на единствѣ духовнаго самосознанія между народомъ и правительствомъ, *на вѣрѣ народной:* власть подкапывается съ той минуты, какъ начинается раздвоеніе этого, на вѣрѣ основаннаго, сознанія. Народъ, въ единеніи съ го-

---

[1]) Ѳеофанъ Прокоповичъ, Правда Воли Монаршей. Полное Собраніе Законовъ. VII. № 4870.

сударствомъ, много можетъ понести тягостей, много можетъ уступить и отдать государственной власти. Одного только государственная власть не въ правѣ требовать, одного не отдадутъ — того, въ чемъ каждая вѣрующая душа въ отдѣльности, и всѣ вмѣстѣ, полагаютъ *основаніе духовнаго бытія своего* и связываютъ себя съ вѣчностью. Есть такія глубины, до которыхъ государственная власть не можетъ и не должна касаться, чтобы не возмутить коренныхъ источниковъ вѣрованія въ душѣ у всѣхъ и каждаго" [1]). Подобныя мысли находимъ, вообще, у многихъ лицъ:

Членъ 3 Государственной Думы Г. А. Шечковъ: „Мы признаемъ монархію не абсолютную, а самодержавную, это значитъ—христіанскую монархію, не ту абсолютную монархію навуходоносорова типа, когда царь вавилонскій говорилъ, что я поставлю тронъ на высотѣ небесъ, а ту *христіанскую монархію*, которая признаетъ *верховенство Бога и правды*, исповѣдуетъ эту идею и знаетъ, что надо искать Бога и правду, а все остальное приложится. Вотъ, въ какую монархію я вѣрю,—этой монархіи служатъ правые" [2]).

Проф. В. Д. Катковъ: „*Государь ограниченъ рамками Православной Церкви* и отвѣтственностью передъ Богомъ. Этимъ, съ одной стороны, опровергаются нелѣпыя обвиненія въ „олимпійствѣ" верховной власти („нѣтъ больше Олимпійцевъ!"....), или въ возможности ея столкновеній съ велѣніями религіи и Христа; а съ другой стороны, подчеркивается невозможность для самого Государя *собственною волею* измѣнить характеръ власти, освященной Православной Церковью: онъ не можетъ вводить такихъ въ ней, власти, измѣненій, которыя бы шли наперекоръ вѣрованіямъ народа" [3]). Приведенныя выдержки достаточно выясняютъ въ какомъ смыслѣ Монархъ считается христіанскимъ Государемъ. Выше власти Монарха—власть Бога, Монархъ

---

[1]) Побѣдоносцевъ, Московскій Сборникъ, стр. 1.

[2]) Шечковъ. Засѣданіе Государственной Думы 15 III 1911 г. Отчетъ, стр. 809.

[3]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 37—38.

ограниченъ догматами Православной Церкви, онъ отвѣчаетъ передъ судомъ Божіимъ.

Такимъ образомъ, для Верховной Власти обязательны и предписанія христіанской нравственности. Государственное управленіе получаетъ, при этихъ условіяхъ, также нравственный отпечатокъ. По справедливому замѣчанію г. Захарова: „Нельзя забывать того, что наша государственная власть выросла на византійскихъ началахъ, т. е., *подъ вліяніемъ Востока, гдѣ психическое сознаніе власти* было всегда сильнѣе, нежели на Западѣ. Поэтому, подобно тому, какъ въ большинствѣ нашихъ событій проявляется компромиссъ между восточными и западными воззрѣніями, такъ и характеръ нашей государственной власти, будучи византійскимъ, по своему происхожденію, по формѣ облеченъ въ западный конституціонный нарядъ“ [1]).

Не забудемъ того, что и нормы права имѣютъ для Верховной Власти не внѣшній и принудительный, а внутренній и свободный, т. е., нравственный авторитетъ. Г. Лазаревскій пишетъ въ одной своей статьѣ: „Юридическая сущность неограниченной монархіи—отсутствіе какихъ либо предѣловъ власти Монарха и *нравственный*, а не юридическій *характеръ всѣхъ, лежащихъ на немъ, обязанностей*,—во всѣхъ... видахъ неограниченной монархіи остается неизмѣнною“ [2]).

Правда ставится приэтомъ выше права. Это отмѣчено уже графомъ Сперанскимъ: „Всякое право, а слѣдовательно и право самодержавное, потолику есть право, *поколику оно основано на правдѣ.* Тамъ, гдѣ кончается правда и гдѣ начинается неправда, кончается право и начинается самовластіе“ [3]). Съ тѣхъ поръ эта черта получала нерѣдко сильное и проникновенное выраженіе, именно, какъ характерная черта русскаго государственнаго строя. Остановимся на нѣсколькихъ примѣрахъ:

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 289.

[2]) Лазаревскій, Самодержавіе. Словарь Брокгауза, полутомъ 56, стр. 206.

[3]) Сперанскій, Руководство..., стр. 57,

Д. Х***: „Царь для русскаго человѣка есть представитель цѣлаго *комплекса понятій*, изъ которыхъ само собою слагается, такъ сказать, *„бытовое“ православіе*. Въ границахъ этихъ всенародныхъ понятій Царь полновластенъ; но Его полновластіе (единовластіе)—самодержавіе—ничего общаго не имѣетъ съ абсолютизмомъ западно-кесарскаго пошиба. Царь есть „отрицаніе абсолютизма“ именно потому, что Онъ связанъ предѣлами народнаго пониманія и міровоззрѣнія, которое служитъ той рамой, въ предѣлахъ коей власть можетъ и должна почитать себя свободной“ [1]).

В. Д. Катковъ: „Самый терминъ „неограниченный“, какъ относительный, примѣнимъ ко всякой верховной власти: если бы она была ограничена (юридически), она не была бы властью,—верховною была бы власть ограничивающая; съ другой стороны, самая полная, самая неограниченная (юридически) верховная власть на дѣлѣ ограничена *(нравственно и со стороны религіи)* вѣрованіями, интересами и обычаями народа. Неограниченность въ абсолютномъ смыслѣ нигдѣ не существовала и не можетъ существовать: всемогущество государей самыхъ автократичныхъ — фикція“ [2]). „Власть Государя связана у насъ нравственными и религіозными воззрѣніями народа. Государь—*это лучшая часть души всякаго вѣрнаго русскаго гражданина*“. [3]).

М. Н. Катковъ: „Въ государствѣ, какъ Россія, сохранившемъ непоколебимую, безспорную и священную власть, лица облеченныя ея полномочіями менѣе, чѣмъ гдѣ либо, въ правѣ насиловать законную свободу и прибѣгать ко лжи и обману“ [4]).

Особенно хорошо это ученіе выражено у П. Н. Семенова: „Русское неограниченное Самодержавіе есть исторически сложившаяся и созданная кореннымъ русскимъ населеніемъ форма единоличной Верховной Власти, кото-

---

[1]) Д. Х***, Самодержавіе, стр. 42.

[2]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 37.

[3]) Катковъ, Русская Рѣчь. 1912 № 1870.

[4]) Катковъ, О самодержавіи, стр. 54—55.

рая, въ единеніи съ Православною Церковью и Русскимъ Народомъ, *воплощаетъ религіозно-нравственные идеалы и идеалы народа*, будучи ихъ носительницей и выразительницей. Русское Самодержавіе, основанное на непоколебимой вѣрѣ Русскаго Народа въ выразителя своихъ религіозно-нравственныхъ и правовыхъ идеаловъ Царя, поставило Его на такую исключительную недосягаемую ни для кого изъ Его подданныхъ высоту, что Онъ находится *внѣ всякаго зла и пристрастія*, внѣ интересовъ партій и вліяній, могущихъ поколебать Его въ служеніи своему высокому назначенію, поставило Его выше всѣхъ властителей свѣта, какъ единственно дѣйствительно неподкупное, въ широкомъ смыслѣ этого слова, лицо въ мірѣ.

„Давая народу гарантіи не только права, но и *правды и справедливости*, въ предѣлахъ, недопустимыхъ ни въ одномъ конституціонномъ или республиканскомъ государствѣ, эта форма правленія является наиболѣе приближающейся къ христіанскому идеалу, въ противоположность чисто матеріалистическимъ Западно-Европейскимъ формамъ, основаннымъ на правовыхъ договорныхъ нормахъ, опирающихся исключительно на требованія матеріальнаго условнаго, формальнаго и всегда несовершеннаго права и на условномъ признаніи деспотическаго измѣнчиваго и подкупнаго большинства“ [1]. „Самодержавіе наше тѣмъ и дорого, что оно, проведенное во всемъ строѣ управленія, можетъ быть въ лучшемъ смыслѣ правовымъ порядкомъ, основаннымъ *не только на законѣ, но и на нравственныхъ и христіанскихъ началахъ правды и справедливости* и въ смягченіи крайнихъ требованій juris stricti“ [2]. „Насколько она, въ существѣ, выше европейскихъ формъ, будучи національной и христіанской, дающей *наибольшія гарантіи правдѣ и истинной справедливости*, а не матеріалистической гарантирующей только формальное, условное право“ [3]. Остановится также на ученіи Л. А. Тихомирова, который возводитъ русское государственное устройство въ особый типъ.

---

[1]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 1.

[2]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 8.

[3]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 10.

Л. А. Тихомировъ: „Политическая сущность бытія Русскаго Народа состоитъ въ томъ, что онъ создалъ свою особую концепцію государственности, которая *ставитъ выше всего*, выше юридическихъ отношеній, *начало этическое*. Этимъ создана русская монархія, какъ верховенство національнаго нравственнаго идеала, и она много вѣковъ вела народъ къ развитію и преуспѣянію, ко всемірной роли, къ первой роли среди народовъ земныхъ—именно на основѣ такого характера государства“ [1]. „Въ монархіи самодержавной есть *обязательныя нравственныя* начала, которыя ограничиваютъ юридическое верховенство вообще“ [2].

„Верховная власть выражаетъ тотъ элементъ, который выше всего и всѣмъ завѣдуетъ. Царская верховная власть есть *верховенство нравственнаго идеала въ государственной жизни*, а слѣдовательно Царь не можетъ быть оторванъ отъ жизни этого идеала въ народѣ. Правда, что въ этой идеальной области Царь уже не есть господинъ. Онъ здѣсь уже есть подчиненная сила. Но подчиненъ онъ только идеалу, а въ отношеніи всего, что уклоняется отъ этого идеала или возстаетъ на этотъ идеалъ—Царь, какъ верховная власть государства, поставленная на стражѣ этого идеала въ общенародной жизни, — является властью — въ области жизни церковной, нравственной и той „бытовой“, которую Аксаковъ выдѣляетъ въ исключительное вѣдѣніе народа.

„Царская власть не произвольная, она ограничена содержаніемъ идеала, она обязана представлять идеалъ, дѣйствовать сообразно его содержанію. Но, оставаясь подчиненною идеалу—она дѣйствуетъ властно для его поддержанія и осуществленія“ [3]. „Дѣйствительно, признавая источникомъ Верховной Власти божественную делегацію, мы неизбѣжно признаемъ обязательнымъ уваженіе къ тѣмъ *обязанностямъ, которыя возложены на человѣка Божественной Волей*. Но эти обязанности —даютъ личности право на все, необходимое для исполненія ихъ. Такое право личности для Вер-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 221—222.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 150.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 136.

ховной Власти, основанной на делегаціи Бога,—не подлежитъ никакому посягательству. Оно является „естественнымъ" правомъ личности, правомъ, обусловленнымъ не какимъ нибудь юридическимъ закономъ, но природою связи человѣка съ Богомъ.

„Это настолько ясно ощутимо по самой силѣ вещей, что мы во всѣхъ монархіяхъ, дѣйствительно, видимъ особенное уваженіе къ такъ называемой *„справедливости"*, которая именно состоитъ въ соотвѣтствіи съ правдой и правомъ нравственнымъ, а не юридическимъ. Въ аристократіяхъ и демократіяхъ, напротивъ, господствуетъ юридическое понятіе права" [1]).

„Царская прерогатива рѣшенія по совѣсти поддерживаетъ сознаніе того, что правда выше закона, что законъ только и святъ—какъ отблескъ правды". „Царская прерогатива дѣйствія по совѣсти совершенно неустранима въ монархіи. Тамъ, гдѣ она исчезла—*монарха, какъ верховной власти, уже нѣтъ*" [2]).

Какъ ни различны, по ихъ исходнымъ пунктамъ, изложенныя ученія, всѣ они защищаютъ одно положеніе. Со своимъ Царемъ Народъ Русскій всегда и безусловно морально солидаренъ. Л. А. Тихомировъ пишетъ: *„Монархическій принципъ великъ и силенъ только нравственнымъ единеніемъ.* Когда оно не поддерживается, не доказывается, не проявляется, въ народѣ неизбѣжно начинаютъ шевелиться сомнѣнія въ реальности такой формы верховной власти, и получаетъ успѣхи проповѣдь другихъ принциповъ государственнаго строя" [3]). Интересны въ этомъ отношеніи также слѣдующія слова, сказанныя о. Рознатовскимъ въ 3 Государственной Думѣ:

„Поразительно, братіе, то, что народъ до такой степени привыкъ вѣровать и мыслить о своемъ единствѣ съ Царемъ, что даже говоритъ: *„если Царь согрѣшитъ, народъ умолитъ, если народъ согрѣшитъ, Царь умолитъ"*. Здѣсь въ высшей

---

1) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 14.

2) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 159.

3) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 229.

степени трогательный моментъ, когда грѣхи народа снимаются Царемъ, а грѣхи Царя снимаются народомъ по ихъ внутреннему единству. Вотъ моментъ, который я отмѣчаю и прошу высокое собраніе въ совѣсти своей взвѣсить высоту этого момента" [1]).

Одно изъ весьма распространенныхъ изображеній нравственнаго единенія, существующаго между Царемъ и народомъ, есть изображеніе его, какъ отношеній между отцомъ и дѣтьми. Въ катехизисѣ читаемъ находящійся въ отдѣлѣ о пятой заповѣди десятословія вопросъ: „кто еще замѣняетъ для насъ мѣсто родителей"? и отвѣтъ: „Государь и отечество; потому, что государство есть одно великое семейство, въ которомъ Государь есть отецъ, а подданные—дѣти Государя и отечества" [2]).

У одного изъ иностранныхъ излѣдователей Россіи г. Карлетти сказано: „Въ Россіи самодержавіе основывается на любви и взаимномъ довѣріи Государя и народа. Государь считается мудрымъ и дѣятельнымъ отцомъ, обязаннымъ любовно управлять народомъ, ввѣреннымъ ему провидѣніемъ, одобрять его или сдерживать, исправлять или-же помогать его стремленіямъ, развивать и направлять его къ добру" [3]). „Русскіе считаютъ государство большимъ семействомъ, главою котораго является самъ Царь... Отношенія Государя къ подданнымъ должны быть тѣми-же, что *отношенія отца съ дѣтьми*: между отцомъ и дѣтьми не можетъ существовать никакихъ компромиссовъ и присвоенія власти". Нѣсколько дальше г. Карлетти замѣчаетъ: „Русское понятіе о Высшей Власти прекрасно и величественно при всей своей простотѣ и... лишаетъ самодержавіе того образа тираніи вверху и раболѣпства внизу, который мы такъ склонны воспринимать своимъ воображеніемъ" [4]).

---

[1]) О. Рознатовскій. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 207.

[2]) Горчаковъ, Lettre à M. le professeur H. de Treitschke..., стр. 210.

[3]) Карлетти, Современная Россія. I, стр. 101.

[4]) Карлетти, Современная Россія. I, стр. 100.

Императорская Власть является главнымъ *моральнымъ центромъ народа.* Около нея отлагается цѣлый міръ нравственно-политическихъ идей и чувствованій: почитанія, граничащаго съ обожествленіемъ („Богъ на небѣ, Царь на землѣ"), долга, готоваго на самопожертвованіе, на жертву жизнью, („лягу за Царя, за Русь"), любви, равной любви къ отцу („Царь-батюшка"). Около него постоянно на стражѣ душа народная съ ея лучшими надеждами на будущее, съ увѣренностью въ настоящемъ. Въ Царѣ то духовное начало, которое объединяетъ весь народъ, поддерживаетъ моральное равновѣсіе въ націи.

Только единоличная Верховная Власть можетъ имѣть подобное нравственное обаяніе. Это хорошо оттѣняетъ г. Черняевъ: „Всѣмъ понятная, наиболѣе естественная и простая изъ формъ правленія, она представляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ всѣ выгоды сочетанія силы, быстроты рѣшеній и *нравственнаго обаянія.* Верховная власть, организованная путемъ сложныхъ и искусственныхъ комбинацій, никогда не можетъ пользоваться такимъ обаяніемъ и быть столь могущественною, какъ власть, сосредоточенная въ рукахъ одного человѣка. Этого не слѣдуетъ забывать, когда дѣло идетъ о громадномъ государствѣ, во всѣхъ концахъ котораго должно одинаково чувствоваться рѣшающее вліяніе верховной власти" [1]).

Словомъ, Императорская Власть—одно изъ величайшихъ установленій русской народной нравственности. Русскій Народъ не знаетъ на землѣ ничего болѣе высокаго и святаго, какъ власть Царя. Она для него *воплощеніе возможной для людей справедливости,* неизсякаемый источникъ добра. „Русскіе говорятъ", пишетъ г. Карлетти, „что самодержавіе абсолютное не ограничено лишь въ одномъ смыслѣ,—въ смыслѣ дѣланія добра; въ *смыслѣ-же дѣланія зла оно ограничено* предѣлами воспитанія, гражданственности и развитія народнаго самосознанія" [2]). Въ этомъ мистическая сторона Царской Власти. Царь—послѣднее прибѣжище для несчастнаго, послѣдняя надежда для несправедливо угнетаемаго.

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 3.

[2]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 104.

Мы знаемъ уже, что по нашимъ законамъ Государь Императоръ—*верховный источникъ милосердія и благодѣяній.* Наше законодательство признаетъ, что высшая правда должна имѣть органъ, который могъ бы вносить поправки въ рѣшенія правовой правды, всегда ограниченной, а нерѣдко и заблуждающейся, „который могъ бы быть примирителемъ формальнаго права и относительной человѣческой справедливости и права матеріальнаго, *абсолютной справедливости божественной.* Представителемъ такого элемента можетъ быть только важнѣйшій органъ въ государствѣ, Носитель верховной власти“ [1]). Все это постоянно отмѣчалось и отмѣчается лицами, размышлявшими надъ судьбами Русскаго Государства. Мы, положительно, затрудняемся въ выборѣ наиболѣе сильныхъ выраженій этой мысли въ русской литературѣ.

В. М. Пуришкевичъ: „*Царь есть высшая правда,* по нашему разумѣнію, и воля Его не можетъ быть направлена на что иное, какъ только на благо народа“ [2]).

Н. И. Черняевъ: „Русскій Народъ всегда видѣлъ въ своихъ Царяхъ и Императорахъ не только всемогущихъ властелиновъ, но и *поборниковъ всякой правды.* Наши былины и пословицы доказываютъ это со всею ясностью, наши историки, несмотря на различіе своихъ направленій, единодушно подтверждаютъ то-же самое“ [3]).

Л. А Тихомировъ: „Монархъ существуетъ не для того, чтобы дѣлать, какъ Ему нравится, не для того, чтобы быть тираномъ или потакать распущенности, а для того, чтобы *всѣхъ вести къ исполненію долга.* Поэтому Онъ и самъ обязанъ быть носителемъ долга. Вотъ величайшій Царскій принципъ, при соблюденіи котораго Монархъ только и является дѣйствительной верховной властью нравственнаго начала“ [4]). „Уваженіе къ правдѣ и вѣра въ нее—для

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 256.

[2]) Пуришкевичъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 156.

[3]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 32.

[4]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 52.

общественной и государственной жизни значатъ, по крайней мѣрѣ, столько-же, какъ разумные законы и организація власти. Поэтому, давая законности многочисленные органы, каковые представляетъ система государственнаго управленія, *нельзя оставить безъ органа и правду, справедливость по существу.* Такимъ органомъ абсолютной правды и является верховная власть въ своей прерогативѣ дѣйствія по существу правды" [1]).

В. Д. Катковъ: „Конечная санкція и основа повиновенія Самодержавію, какъ первому и важнѣйшему институту русской государственной жизни, лежитъ *въ нравственной цѣнности его въ качествѣ орудія и опоры нравственнаго роста общества*: оно поддерживаетъ этическую возможность жизни и улучшенія условій существованія народа" [2]). „Вѣрность Царю и преданная служба Его самодержавію есть вѣрность и преданная служба высшему нравственному идеалу русской общественной жизни. Это не служба двумъ господамъ, а служба единственному великому владыкѣ: нравственному прогрессу страны" [3]).

С. Ѳ. Шараповъ: „Русскій Народъ всегда вѣровалъ, что *совѣсть* его Царей *всегда бодрствуетъ*, а сознаніе просвѣщено особымъ царственнымъ воспитаніемъ и ученіемъ. Кромѣ того, онъ знаетъ, что у Царя никакихъ личныхъ, или своекорыстныхъ интересовъ нѣтъ. Вопросъ можетъ быть лишь въ полной или неполной свободѣ Царскаго рѣшенія, вѣрномъ или невѣрномъ проявленіи Царской воли" [4]).

А. Паршинъ: „Самодержавіе—какъ типъ государственнаго построенія, при которомъ *порядокъ въ государствѣ устанавливается именемъ одного лица*, при извѣстномъ состояніи населенія и историческихъ обстоятельствахъ является прямою необходимостью. Для жизни народа въ массѣ нужны только дѣйствительныя распоряженія, и если они хороши, то ему вовсе нѣтъ дѣла, какимъ путемъ они выработаны.

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 158.

[2]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція..., стр. 18.

[3]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція..., стр. 18.

[4]) Шараповъ, Самодержавіе..., стр. 13 сл.

Въ массѣ устанавливается простое политическое мышленіе, что Монархъ *есть представитель всесторонняго знанія и полной, абсолютной справедливости* (конечно, какъ народъ понимаетъ ее самъ). Это могучая соціальная государственная сила" [1]).

На высшихъ ступеняхъ развитія общественной мысли и чувства эти являются однимъ изъ главныхъ двигателей общественной дѣятельности русскаго гражданина. Проф. Романовичъ-Славатинскій пишетъ: „Лояльность и піэтетъ къ Государю очень сильны въ инстинктахъ народныхъ массъ. Въ развитомъ, интеллигентномъ человѣкѣ эти стихійные инстинкты должны быть сознательны и поэтому еще—сильнѣе. Любить своего Государя — любить свою родную землю; не жалѣть ничего для своего Государя—ничего не жалѣть для своей родины. Это *цивизмъ русскаго гражданина*" [2]). Помимо всего прочаго, лойяльность по отношенію къ Монарху объясняется и сознаніемъ жизненной солидарности Верховной Власти и народа, соображеніями, такъ сказать, практическими.

Интересы Верховной Власти и интересы государства являются *тождественными*. Монарху нѣтъ надобности стремиться къ достиженію какихъ либо личныхъ или семейныхъ, а въ томъ числѣ и въ особенности денежныхъ интересовъ. Всѣ надобности Его, какъ человѣка и семьянина, во всѣхъ отношеніяхъ и безусловно обезпечены. Ему остается лишь служить высшимъ политическимъ, соціальнымъ и моральнымъ задачамъ родины. Цѣлая система юридическихъ началъ и установленій создаетъ для Него совершенно особое положеніе въ государствѣ. Понятно, на каковую моральную высоту поднимаетъ все это Монарха. Напрасно искали бы мы что либо подобное въ государствахъ, устроенныхъ республикански. Раскроемъ, какъ и въ другихъ случаяхъ, труды нашихъ почтенныхъ предшественниковъ въ изслѣдованіи этого вопроса и прочтемъ въ нихъ слѣдующія строки:

---

[1]) Паршинъ, Основы государственности..., стр. 21.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 79.

У М. Н. Каткова: „Гдѣ-же могутъ быть *права и интересы* Государя, *какъ не въ его государствѣ?* Россія сильна именно тѣмъ, что народъ ея не отдѣляетъ себя отъ своего Государя. Не въ томъ ли единственно заключается то священное значеніе, которое русскій Царь имѣетъ для Русскаго Народа? Не въ томъ ли душа и смыслъ всѣхъ проявленій народнаго чувства, обращеннаго къ Царскому престолу?“ [1]).

У Н. И. Черняева: „Наслѣдственная неограниченная монархія представляетъ цѣлый рядъ преимуществъ и свѣтлыхъ сторонъ, благотворное вліяніе которыхъ для культурнаго развитія страны стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія. Начать съ того, что она сливаетъ въ *одно цѣлое интересы страны съ интересами Государя.* Патріотизмъ есть долгъ и добродѣтель всякаго гражданина, но эта добродѣтель часто бываетъ для него связана съ одними жертвами. У самодержавнаго Монарха она является, помимо всякихъ другихъ основаній, *неизбѣжнымъ послѣдствіемъ прямого разсчета.* Для него вопросъ о государственномъ благѣ и о величіи государства есть вопросъ о своей будущности и о будущности своихъ дѣтей, ибо гибель государства равносильна паденію Государя и его династіи, а процвѣтаніе государства равносильно процвѣтанію Монарха и его потомковъ“ [2]).

У В. Д. Каткова: „Ни чьи интересы не связаны такъ *неразрывно съ интересами всего народа*, никто такъ недоступенъ подкупамъ, никто не имѣетъ больше средствъ знать то, что нужно для управленія государствомъ, какъ Государь“. „*Счастье народа—Его счастье, горе страны—Его горе.* Его дѣйствія и распоряженія, при исключительномъ Его положеніи, никакихъ другихъ цѣлей, кромѣ охраны народныхъ интересовъ, имѣть не могутъ“ [3]). „Въ благѣ страны, въ счастьѣ народа, въ интересахъ государства и лежитъ разгадка того освященія автократическаго принципа *всеобщимъ нравственнымъ сознаніемъ*, о которомъ мы говоримъ

[1]) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 29.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 24.

[3]) Катковъ, Русская Рѣчь, 1912 г. № 1870.

здѣсь"[1]). „Лояльность самодержавію есть лояльность *высшимъ интересамъ своего народа.* Не важно, чтобы эта лояльность была результатомъ разсудочности; важно, чтобы она жила въ нашей груди, какъ сознательный продуктъ рефлексіи или какъ инстинктъ безкорыстной и немудрствующей преданности „сѣятеля и хранителя" Русской Земли"[2]).

Изъ всего сказаннаго съ несомнѣнностью вытекаетъ, что единеніе Царя и народа тѣсно сближаетъ Верховную Власть именно съ Русскимъ Православнымъ Народомъ. Государь Императоръ является носителемъ великихъ нравственныхъ и религіозныхъ идеаловъ именно народа—хозяина. Царская Власть носитъ *національный, русскій отпечатокъ.* Созданная прошлымъ Русскаго Народа, она питается и доселѣ источниками его духовной жизни. Внѣ ея она теряетъ все свое нравственное значеніе. Внѣ ея она не можетъ существовать, она немыслима.

И. С. Аксаковъ пишетъ: „Для нравственнаго достоинства самой власти, для того, чтобъ она не перешла въ грубую вещественную силу, въ нѣмецкій абсолютизмъ или азіатскій деспотизмъ, необходимо, чтобы граничила она съ *полнотою и свободою цѣлаго міра нравственной жизни,* самостоятельно развивающейся и самоопредѣляющейся,—съ полнотою и свободою духовнаго народнаго бытія въ государствѣ"[3]). Государь Императоръ не только—Всероссійскій Императоръ, Онъ—Русскій Царь. Эту мысль мы находимъ у многихъ лицъ.

Епископъ Митрофанъ: „Иноземныя западныя государства удивляются беззавѣтной преданности Русскаго Народа и не понимаютъ ея источника. Для насъ-же самымъ рѣшительнымъ и прямымъ образомъ отвѣчаетъ на это наша исторія. Этотъ живучій источникъ лежитъ *въ народномъ характерѣ Царской Власти на Руси.* Не путемъ захвата и насилія установлена у насъ Царская Власть, а доброволь-

---

[1]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 14—15.

[2]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція..., стр. 38.

[3]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 16.

нымъ соглашеніемъ представителей всѣхъ чиновъ Земли Русской" [1]).

И. А. Аксаковъ: „Если Самодержавіе—учрежденіе вполнѣ народное, то отрѣшенное, отдѣленное отъ народности, оно уже перестаетъ быть русскимъ Самодержавіемъ, какъ понимаетъ его народъ, а становится—не то нѣмецкимъ абсолютизмомъ или вообще абсолютизмомъ западно-европейскихъ монархій былыхъ временъ, не то азіатскимъ деспотизмомъ. Однимъ словомъ: *внѣ національной стихіи* это „русское государственное начало" необходимо должно переродиться въ своего рода *аномалію.* Самъ Монархъ лично можетъ оставаться вполнѣ вѣренъ истинному разуму своего великаго призванія и сана, но тѣмъ не менѣе, если среда Его окружающая, та, чрезъ которую Онъ дѣйствуетъ, которая приводитъ въ исполненіе Его повелѣнія, которая Его именемъ правитъ и непосредственно распоряжается страной, если эта среда сама будетъ проникнута духомъ отчужденія отъ русской народности,—русскій государственный строй придетъ мало-по-малу неминуемо въ противорѣчіе съ своимъ основнымъ національнымъ „государственнымъ началомъ" [2]).

Проф. В. Д. Катковъ: „Въ странѣ, созданной усиліями одного кореннаго населенія, власть непремѣнно пріобрѣтаетъ *національный оттѣнокъ* и управленіе руководится не общественнымъ мнѣніемъ присоединенныхъ народовъ, а интересами и мнѣніемъ основнаго населенія. Этотъ національный характеръ власти часто скрытъ отъ наблюдателя, но онъ есть" [3]). „Одни видятъ въ ней нѣчто близкое и полезное, другіе—нѣчто чуждое и вредное, насильственное. Одни охраняютъ государство, другіе стараются разрушить его, или, по крайней мѣрѣ, измѣнить его устройство и характеръ къ большей выгодѣ для себя и къ ущербу для кореннаго населенія" [4]). Но особенно глубоко обрабатывается эта тема у г.г. Д. Х.*** и Л. А. Тихомирова. Они даютъ ей фи-

---

[1]) Епископъ Митрофанъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 181.

[2]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 142.

[3]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 9.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 11.

лософско-политическое освѣщеніе, къ которому нельзя не присоединиться.

Д. Х.***: „Для того, чтобы русскій Царь былъ дѣйствительно великимъ, надо, чтобы Онъ полагалъ все свое величіе въ томъ, *что Онъ русскій* не по происхожденію только, а *по духу* и сознавалъ бы, что ахиллесова пята императорства состоитъ именно въ томъ, въ чемъ его „adulatores“ находятъ его величіе, т. е., въ его отрѣшенности отъ народа—въ Его абсолютизмѣ“ [1]).

„Западный идеалъ не можетъ расцвѣсть на русской почвѣ: онъ на дѣлѣ смягчается незамѣтно для насъ какимъ то особымъ оттѣнкомъ, который дѣлаетъ то, что *западные народы продолжаютъ видѣть только Царя* въ преемникахъ того, кто упорно стремился замѣнить это народное названіе другимъ, народу чуждымъ и непонятнымъ. Со стороны многое виднѣе! Западъ побаивается именно Царя, а не Императора; Русскаго Народа, а не Россійской Имперіи; и это не со вчерашняго дня. Западъ очень бы желалъ, чтобы Русское Царство поскорѣе „дѣйствительно“ переродилось въ Имперію и чтобы получилась новѣйшаго пошиба вторая Имперія Римская, которая, какъ всякая Имперія, т. е., не органическое нѣчто, а конгломератъ, и „мимо идетъ, яко день вчерашній“. Есть, однако, основаніе надѣяться, что эти враждебныя намъ пожеланія не сбудутся.

„Такой надеждѣ можно найти нѣкоторыя оправданія въ нѣкоторыхъ правительственныхъ мѣрахъ, которыя намекаютъ на то, что *невполнѣ утрачено сознаніе значенія русской основы* въ краеуголіи государства. Внѣшнія формы русскаго пониманія: „*Самодержавіе, Православіе и Народность*“, охраняются тщательно, хотя первое понимается въ смыслѣ западнаго абсолютизма, второе—въ смыслѣ лишь вѣры традиціонной, а послѣдняя лишь въ ея внѣшнемъ признакѣ—языкѣ. Но пока живетъ еще смутное сознаніе, что все это, хотя и не всегда правильно понимаемое, составляетъ нѣкій палладіумъ, до тѣхъ поръ не утрачена надежда на то, что „просвятятся очи“ тѣхъ, коимъ они до сихъ поръ такъ

---

[1]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 13.

крѣпко заслонены представленіями совсѣмъ не самодержавно-православно-народнаго свойства“ [1]).

„Въ древней Россіи, когда государство расширялось на счетъ сосѣдей, оно не измѣняло своему основному характеру Русскаго Царства, т. е., не прилаживалось къ новопріобрѣтеннымъ подданнымъ (хотя бы таковые были и близки по народности, какъ, напримѣръ, Малороссы), а оставляло ихъ въ положеніи народовъ подчинившихся, но не сдѣлавшихся равноправными въ смыслѣ окраски собою характера самого государства. Царь относился къ нимъ черезъ (такъ сказать) свой народъ, а не становился къ нимъ лицомъ къ лицу, ибо онъ былъ отъ своего народа неотдѣлимъ: Царь могъ принять подъ свою руку инородцевъ, но самъ оставался только *русскимъ Царемъ*, а не непосредственнымъ ихъ владѣтелемъ.

„Но, какъ только явилась и насадилась идея императорства, носитель ея спѣшитъ стать въ непосредственныя отношенія, личныя, со всѣми входящими въ его царство элементами и, тѣмъ самымъ, дѣлаясь *„всяческая для всѣхъ“*, онъ сознательно перестаетъ быть „только русскимъ Царемъ“, иначе: онъ „эмансипируется отъ зависимости отъ духа Русскаго Народа“. Императору всѣ подданные одинаково дороги, т. е., онъ одинаково близокъ (и одинаково далекъ) отъ всѣхъ; ибо нельзя, не отрѣшившись вовсе отъ всякой спеціальной народности, быть единовременно національнымъ вождемъ какихъ нибудь двадцати народовъ и инородцевъ. Но императорство именно на этомъ и стоитъ: оно царитъ надъ народами, которые ему подвластны, не живя исключительно жизнью того народа, который одинъ есть истинный создатель государства ему соименнаго, забывая, что оно только потому само существуетъ, что извѣстный народъ его въ себѣ зачалъ (не какъ императорство), подъ условіемъ того, что оно будетъ крѣпко ему, его обычаямъ, понятіямъ, вѣрѣ“ [2]). Близко къ этому ученію и ученіе Л. А. Тихомирова, въ основныхъ-же положеніяхъ и тождественно съ нимъ.

---

[1]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 37.

[2]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 12.

Л. А. Тихомировъ: „Царь поставленъ Богомъ не гдѣ то въ отвлеченіи, а *на конкретномъ дѣлѣ извѣстнаго опредѣленнаго народа*, а слѣдовательно для исполненія задачъ его исторіи, его потребностей, его историческаго труда. Если Монархъ вмѣсто того, чтобы исполнять свой долгъ править въ духѣ и направленіи этихъ національныхъ идеаловъ, начинаетъ поступать, какъ Ему лично нравится, *нарушая ту національную работу, для веденія которой получилъ свою власть*—Онъ нравственно теряетъ право на власть“ [1]).

„Монарху, какъ человѣку, невозможно быть одновременно православнымъ, католикомъ, протестантомъ, магометаниномъ, буддистомъ, Русскимъ, Полякомъ, Татариномъ и т. д., чтобы выражать духъ различныхъ своихъ народовъ. Чтобы въ такомъ разноплеменномъ государствѣ возможна была монархія—*необходимо преобладаніе какой либо одной націи*, способной давать тонъ общей государственной жизни, и духъ которой могъ бы выражаться въ Верховной Власти.

„Само по себѣ, существованіе племенныхъ особенностей не только не вредитъ единству государства, а даже служитъ полезнымъ источникомъ разнообразія національнаго и государственнаго творчества. Но необходимо, чтобы при этомъ была нѣкоторая общая сила, сдерживающая племенныя и вообще партикуляристскія тенденціи. Къ такой роли преобладающая нація должна быть, конечно, способна по своимъ свойствамъ“ [2]). „Епископы не „произвольная“ власть, они суть „свидѣтели вѣры“ церковной. Такъ и Монархъ, въ дѣлахъ государственныхъ, не есть произвольная власть, *а выразитель духа націи:* Тѣмъ не менѣе *власть* у Монарха, а не у націи“ [3]).

„Вся система управительныхъ учрежденій, во всѣхъ отрасляхъ и вѣдомствахъ, особенно въ XIX в., была направлена къ тому, чтобы отрѣзать Верховную Власть отъ націи. При этомъ можно было бы ожидать совершеннаго *переро-*

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 54.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 291—292.

[3]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 173.

жденія нашей Верховной Власти *въ абсолютизмъ.* Въ дѣйствительности, однако, за 200 лѣтъ петербургскаго періода живыя силы націи постоянно привносили къ дѣйствію бюрократіи нѣкоторыя соціальныя поправки, а вліяніе православной вѣры—поправку идеократическую. Вмѣстѣ взятое, это до извѣстной степени парализовало тенденціи управительной системы.

„Наконецъ, и политическое самосознаніе, уже въ срединѣ петербургскаго періода, начало все болѣе говорить Россіи, что есть какое то различіе между русской Верховной Властью и европейскимъ абсолютизмомъ. Уже въ началѣ XIX вѣка формулой русскаго строя было объявлено „*православіе, самодержавіе и народность*", и если это не выясняло еще намъ, какъ нужно дѣйствовать *по-русски*, то поддерживало увѣренность въ томъ, что нужно дѣйствовать какъ то особенно, по своему. Это во всякомъ случаѣ мѣшало утвержденію полнаго смѣшенія самодержавія съ абсолютизмомъ" [1]).

Національный характеръ Царской Власти поддерживается, какъ уже указывалось, постояннымъ общеніемъ ея съ общими источниками духовной жизни Русскаго Народа. У И. С. Аксакова это вылилось въ слѣдующую теорію: „Русскій Народъ, образуя Русское Государство, призналъ за послѣднимъ, въ лицѣ Царя, полную свободу правительственнаго дѣйствія, *неограниченную свободу государственной власти*, а самъ, отказавшись отъ всякихъ властолюбивыхъ притязаній, отъ всякаго властительнаго вмѣшательства въ область государства или верховнаго правительствованія, свободно подчинилъ,—въ сферѣ внѣшняго формальнаго дѣйствія и правительства,—слѣпую волю свою, какъ массы, и разнообразіе частныхъ ошибочныхъ волей въ отдѣльныхъ своихъ единицахъ—единоличной волѣ одного имъ избраннаго (съ его преемниками) человѣка, вовсе не потому, чтобы считалъ ее безошибочною и человѣка этого безгрѣшнымъ, а потому, что эта форма, какъ бы ни были велики ея несовершенства, представляется ему наилучшимъ

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, III, стр. 182-183.

залогомъ внутренняго мира. Для восполненія-же недостаточности единоличной неограниченной власти въ разумѣніи нуждъ и потребностей народныхъ, онъ признаетъ за землею, въ своемъ идеалѣ,—полную свободу бытовой и духовной жизни, *неограниченную свободу мнѣнія*, или критики, т.е., мысли и слова" [1]). „Единоличному уму, облеченному верховной неограниченной властью, содѣйствуетъ такимъ образомъ умъ милліоновъ, нисколько не стѣсняющихъ его свободы, не насилующихъ его воли" [2]).

Знаменитая теорія эта страдаетъ, конечно, большими недостатками, начиная хотя бы съ того, что она изображаетъ, какъ сознательное рѣшеніе, то, что въ дѣйствительности было дѣломъ продолжительнаго безсознательнаго процесса. Никакъ нельзя также изображать отношенія власти и народа разграниченными съ такою опредѣленностью, чуть ли не юридической, но основная мысль автора, именно, что *власть идейно питается у народныхъ источниковъ*, совершенно вѣрна и сугубо вѣрна въ настоящее время, послѣ образованія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта [3]).

Съ большой силой указываетъ на необходимость для Верховной Власти опираться на національную мысль такой апологетъ русскаго Самодержавія, какъ М. Н. Карамзинъ. Въ запискѣ „Мнѣніе Русскаго Гражданина", поданной Александру I въ 1819 году по поводу плановъ возстановленія Польши, Н. М. Карамзинъ доказывалъ, что Царь отдать ей русскія земли не имѣетъ права: „Вы думаете возстановить древнее Королевство Польское, но сіе возстановленіе согласно ли съ закономъ государственнаго блага Россіи? Согласно ли съ Вашими священными обязанностями, съ Вашею любовьюкъ Россіи и къ самой справедливости?". „Не клянутся ли Государи блюсти цѣлость своихъ державъ? Сіи земли (то есть, Бѣлоруссія, Литва, Волынь и Подолія) уже были Россіею, когда

---

[1]) Аксаковъ. Сочиненія, V, стр. 15.

[2]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 16.

[3]) См. выше XXVI „Единеніе Царя и народа, народа и Царя, стр. 703.

митрополитъ Платонъ вручилъ Вамъ вѣнецъ Мономаха, Петра и Екатерины". „Скажутъ ли, что она беззаконно раздѣлила Польшу? Но Вы поступили бы еще беззаконнѣе, если бы вздумали загладить ея несправедливость раздѣломъ самой Россіи". „Доселѣ нашимъ правиломъ было: ни пяди ни врагу, ни другу. Наполеонъ могъ завоевать Россію, но Вы, хотя и Самодержецъ, не могли договоромъ уступить ему ни одной хижины русской. Таковъ *нашъ характеръ и духъ государственный.* Отвѣтствую Вамъ головой за неминуемое дѣйствіе цѣлаго возстановленія Польши... Мы бы лишились не только прекрасныхъ областей, но и любви къ Царю, остыли бы душой къ Отечеству, видя оное игралищемъ самовластнаго произвола". „Мы взяли Польшу мечемъ: вотъ наше право, коему всѣ государства обязаны бытіемъ своимъ, ибо всѣ составлены изъ завоеваній. Екатерина отвѣтствуетъ Богу, отвѣтствуетъ исторіи за свое дѣло, но оно уже сдѣлано, и для Васъ—свято уже: для Васъ Польша есть законное Россійское владѣніе" [1]). Карамзинъ, такимъ образомъ, не выдѣлялъ Государя изъ духовнаго единства всего народа и говорилъ о русскомъ характерѣ и духѣ государственномъ, которыми все должно рѣшаться, рѣшительно отвергая возможность самовластнаго произвола.

Это ясно сознавалось и самими представителями русской Верховной Власти. Такъ приводятъ слѣдующій отвѣтъ Императрицы Екатерины Великой статсъ-секретарю Попову. Послѣдній выражалъ изумленіе передъ могуществомъ Императрицы. Екатерина II отвѣчала: „Когда я напередъ *увѣрена въ общемъ одобреніи*, тогда выпускаю я мое повелѣніе и имѣю удовольствіе видѣть то, что ты называешь слѣпымъ повиновеніемъ; и вотъ основаніе власти неограниченной" [2]).

Признавая единеніе Верховной Власти и народа въ области духа, мы тѣмъ самымъ показываемъ, къ чему, собственно, сводится знаменитая юридическая идея народнаго или государственнаго суверенитета въ русской дѣйстви-

---

[1]) Библіофилъ, Русско-польскія отношенія. Вильна. 1897, стр. 5.

[2]) Правительственные пріемы Екатерины Великой (Изъ письма В. С. Попова). Русскій Архивъ, 1891 г. № 5.

тельности. Потерявъ свой правовой обликъ, она можетъ быть понимаема лишь, какъ фактическое единеніе Государя Императора и Русскаго Народа въ области религіи, нравственности, мысли, чувства и воли. Интересно, что сторонники монархическаго принципа говорятъ иногда языкомъ проповѣдниковъ народнаго суверенитета.

Д. Х. ***: „Самодержавіе есть *олицетворенная воля народа*, слѣдовательно, часть его духовнаго организма и потому сила служебная, зависящая, какъ въ отдѣльномъ индивидуумѣ воля, отъ совокупности всѣхъ психическихъ силъ единоличнаго индивидуума—въ одномъ случаѣ, собирательно органической единицы — въ другомъ. Призваніе его состоитъ въ томъ, чтобы творить „не волю свою", а выражая собою народъ съ его духовными требованіями и съ его особенностями, вести народъ по путямъ „имъ самимъ излюбленнымъ", а не „предначертывать ему измышленные" пути. Задача Самодержца состоитъ въ томъ, чтобы угадывать потребности народныя, а не перекраивать его по своимъ, хотя бы и „геніальнымъ" планамъ. Весь строй самодержавнаго правленія долженъ быть основанъ на прислушиваніи къ этимъ потребностямъ и къ тому, *какъ народъ понимаетъ самъ средства удовлетворить ихъ*, конечно, зорко слѣдя, чтобы на мѣсто народа не появлялось его „лжеподобія" [1]).

Л. А. Тихомировъ: „Повиновеніе подданныхъ верховной власти не есть повиновеніе рабское, но свободное, потому что верховная власть, какого бы то ни было типа, есть ничто иное, какъ то *верховное начало*, которому нація сама, по собственному своему психологическому состоянію, *рѣшила подчиняться*, какъ высшему объединяющему и властвующему принципу" [2]). Въ другомъ случаѣ мы читаемъ у этого автора еще слѣдующія мысли: „Монарха... есть *представитель того внутренняго содержанія націи, изъ котораго проистекаетъ ея воля*, каждый разъ когда народъ способенъ продумать свое содержаніе и опредѣлить—въ какомъ актѣ оно должно выразиться примѣнительно къ тому или иному

[1]) Д. Х. ***, Самодержавіе, стр. 9.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 160.

текущему вопросу. Это представительство единственно реальной народной воли, то-есть, такъ сказать — воли народнаго духа — принадлежитъ Монарху" [1]).

Воля народа, рѣшеніе націи—все это выраженія и понятія, *близкія тому, что мы видѣли выше при изученіи теоріи народнаго суверенитета.* Различіе въ томъ лишь, что тамъ тщились установить юридическія понятія и дать юридическія построенія. Здѣсь идетъ рѣчь о нѣкоторыхъ наблюденіяхъ и заключеніяхъ, если такъ можно выразиться, философско-историческаго и политическаго значенія. Но то, что мы говорили противъ теоріи народной воли, сохраняетъ значеніе и для этихъ ученій [2]). Надо также замѣтить, что нѣкоторые изъ приверженцевъ теоріи народнаго суверенитета различаютъ, все-таки, фактическій суверенитетъ отъ юридическаго и, считая, что первый всегда принадлежитъ народу, допускаютъ, что второй можетъ принадлежать и другимъ лицамъ и, прежде всего, Монарху. Такъ, положимъ, проф. Эсменъ считаетъ высшей силой или фактическимъ суверенитетомъ—общественное мнѣніе, опредѣленно отличая его отъ суверенитета юридическаго [3]).

По путямъ русской правды, въ свѣтѣ православной вѣры Императорская Власть ведетъ государство къ великому будущему, но это не означаетъ, что Верховная Власть является представительницей лишь Русскаго Народа. Монархъ представитель всего государства. Въ этомъ только смыслѣ можно согласиться съ слѣдующими словами извѣстнаго публициста временъ Императора Александра II барона Фиркса, писавшаго подъ псевдонимомъ Шедо-Феротти. Въ брошюрѣ „Que fera-t-on de la Pologne", появившейся во время польскаго возстанія, онъ говоритъ: „Русскій Императоръ царствуетъ не надъ страною, но надъ цѣлою частью свѣта. Онъ повелѣваетъ не націею, а двадцатью народами. Его патріотизмъ въ томъ, чтобы *любить*

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая государственность, IV, стр. 205.

[2]) См. выше, глава XXIV. „Теорія главенства государства и закона", стр. 600 сл.

[3]) Эсменъ, Конституціонное право, стр. 188—189.

равною любовью тѣхъ, чья участь ввѣрена Ему небомъ. Всякій русскій, отправляясь въ Финляндію, въ Ливонію, въ Польшу, на Кавказъ, ѣдетъ въ иностранную землю (?). Императоръ, пріѣхавъ въ эти страны, находится у себя, въ своемъ отечествѣ, между дѣтьми своими, сдѣлать счастіе которыхъ онъ принялъ на себя предъ Богомъ и совѣстью священную обязанность“ [1]). Здѣсь ошибочно только стремленіе отдѣлить Монарха отъ Русскаго Народа. Финляндія, Ливонія и пр. вовсе не находятся въ личной уніи съ Россіей. Это—провинціи Россійской Имперіи, историческія пріобрѣтенія Русскаго Народа, пристройки нашего общаго дома.

Ученіе о томъ, что Монархъ является представителемъ государства—общее мѣсто учебниковъ государственнаго права. У прив.-д. Лазаревскаго читаемъ: „Своеобразное положеніе Монарха среди другихъ государственныхъ органовъ создается, прежде всего, тѣмъ, что Онъ и по переходѣ къ конституціонной формѣ правленія остается въ глазахъ народа *представителемъ всего государства*. Въ Монархѣ воплощается государственное единство, даже болѣе того, для многихъ въ Немъ воплощается и государственная идея. Это придаетъ Монарху извѣстное символическое значеніе. Это значеніе Монарха въ народныхъ представленіяхъ находитъ себѣ выраженіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ и подкрѣпленіе въ тѣхъ постановленіяхъ законовъ и конституцій, въ силу которыхъ Монархъ является представителемъ государства во всѣхъ внѣшнихъ и внутреннихъ отношеніяхъ государства. Отъ Его имени или Имъ самимъ ведутся международные переговоры, Онъ ратифицируетъ трактаты, отъ Его имени постановляются судебныя рѣшенія“ [2]).

У проф. Коркунова то-же самое: „Въ качествѣ главы государства Монархъ, прежде всего, пользуется *правомъ представленія государства* въ его внутреннихъ и внѣшнихъ отношеніяхъ. Другими словами, только Монарху принадлежитъ право дѣйствовать отъ имени государства, какъ цѣлаго. Поэтому, Монархъ и въ конституціонномъ государ-

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 21.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 138—139.

ствѣ занимаетъ безусловно первое мѣсто, выше всѣхъ другихъ лицъ и учрежденій"[1]).

То-же самое у Н. И. Черняева: „Русскій Царь есть неизмѣнный и наслѣдственный *представитель нуждъ и потребностей своего народа,* и до тѣхъ поръ, пока страна и Государь находятся въ тѣсномъ и неразрывномъ единеніи,— до тѣхъ поръ, пока она безусловно довѣряетъ Ему, ей нѣтъ надобности искать иныхъ представителей"[2]).

Но представительство это отнюдь не является юридическимъ, хотя бы потому, что народъ или государство юридическимъ лицомъ не являются. Оно носитъ фактическій характеръ, основывается *на той-же идеѣ единенія* Царя *и народа,* о которой шла рѣчь въ предшествующей главѣ. Монархъ есть живой символъ государства, личная конкретизація, воплощеніе Государства Русскаго не въ силу постановленій русскаго права, а въ силу исторической связи Царя съ народомъ. Въ виду того-же, что Онъ является представителемъ государства, право возлагаетъ на него разныя функціи, обыкновенно, по существу своему верховныя и нерѣдко правомъ подробно регламентированныя.

Внѣшняя декоративная сторона Царской Власти, начиная съ употребленія мѣстоимѣнія перваго лица множественнаго лица, служитъ выраженіемъ этой идеи. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государь Императоръ выражаетъ государственную волю, Онъ говоритъ: *„Мы, N N, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій".* Монархъ есть больше, чѣмъ физическое лицо. Онъ есть Величество, то Великое цѣлое, которое въ Немъ воплощается. Въ этомъ смыслѣ Монархъ считается единственнымъ дѣйствительнымъ представителемъ всего народа. Идея, что русскій Императоръ есть воплощенія Государства Русскаго—одна изъ широко распространенныхъ въ русской наукѣ государственнаго права идей.

П. А. Столыпинъ говорилъ однажды въ Государственной Думѣ: „Верховная Власть является *хранительницей идеи Русскаго Государства,* она олицетворяетъ собою ея силу

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 594.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 63.

и цѣльность и, если быть Россіи, то лишь при усиліи всѣхъ сыновъ ея охранять, оберегать эту власть, сковавшую Россію и оберегающую ее отъ распада" [1]).

А. В. Романовичъ-Славатинскій: „Политическое бытіе Россіи, единство и преуспѣяніе Русской Земли совпадаютъ съ судьбами Царской Власти: вмѣстѣ они появились, окрѣпли, бѣдствовали и спасались отъ бѣдъ. Въ самыя трудныя времена, когда приходилось чуть ли не съизнова начинать политическое существованіе, Великорусскій Народъ, прежде всего, принимался за возстановленіе Царской Власти, обезпечивалъ ее себѣ и дѣлилъ съ Царемъ радости и горе. По представленіямъ Великорусскаго Народа *Царь—воплощеніе государства*" [2]).

М. Н. Катковъ: „Всѣ эти разнородныя племена, всѣ эти разнохарактерныя области, лежащія по окраинамъ великаго русскаго міра, составляютъ его живыя части и чувствуютъ свое *единство* съ нимъ въ единствѣ государства, въ единствѣ Верховной Власти,—*въ Царѣ*, въ живомъ всеповершающемъ олицетвореніи этого единства" [3]). „Россія сильна именно тѣмъ, что народъ ея не отдѣляетъ себя отъ своего Государя" (Противоположность между нами и Западомъ въ томъ состоитъ, что тамъ все основано на договорныхъ отношеніяхъ, а у насъ на вѣрѣ). Такое сліяніе Царя съ народомъ и взаимная ихъ принадлежность другъ къ другу вели къ тому выводу, что всякая Царская служба была службой государственной, и всякая государственная служба—Царской, тоже самое были и обязанности".

В. В. Розановъ: „Царь, *это—я самъ*, но только могущественный; то-же высматриваетъ Онъ, за тѣмъ-же слѣдитъ; та-же у Него боль, какъ у меня; о томъ-же тревога" [4]).

Г. Никольскій: „*Воля государства*, какъ юридическаго лица, въ неограниченной монархіи, отождествляется съ *волею Мо-*

---

[1]) Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907. Отчетъ, стр. 353.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 50—51.

[3]) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 19.

[4]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 69.

нарха, какъ физическаго лица". Допустивъ подобное отождествленіе воли, мы тѣмъ самымъ признаемъ и отождествленіе государства и Монарха[1]).

А. Зандеръ: „Бытіе Россіи настолько тѣсно связано съ существованіемъ ея Верховной Власти, что является *невозможнымъ раздѣлить ихъ*, не нарушивъ единства въ этомъ гармоничномъ цѣломъ: такая чисто органическая связь между государствомъ и его Верховной Властью является весьма характерной чертой исторіи нашего отечества, рѣзко отличающагося въ этомъ отношеніи отъ другихъ европейскихъ государствъ" [2]).

Д. Х. ***: „Самодержавіе... есть *активное самосознаніе народа, концентрированное въ одномъ лицѣ* и потому нормируемое его народною индивидуальностью; оно свободно постольку, поскольку воля свободна въ живомъ индивидуумѣ. О степени свободы воли въ человѣкѣ вѣчно спорятъ разныя школы философскія; пускай спорятъ и истолкователи государственнаго права также о томъ, каковы границы свободы Самодержавной Воли въ народно-государственной жизни; но это сопоставленіе выражаетъ ясно мою мысль. Абсолютизмъ-же есть, какъ явствуетъ изъ его имени, власть безусловная, отрѣшенная отъ органической связи съ какою бы то ни было народностью въ частности. Въ индивидуумѣ абсолютизмъ подходитъ къ понятію о произволѣ, о волѣ, отрѣшенной отъ цѣлости духа. Философски этотъ терминъ не очень точенъ; но для настоящаго случая онъ достаточно подходящъ" [3]).

Н. Я. Данилевскій: „Нравственная особенность русскаго государственнаго строя заключается въ томъ, что Русскій Народъ есть цѣльный организмъ, естественнымъ образомъ, не посредствомъ болѣе или менѣе искусственнаго государственнаго механизма только, а по глубоко вкоренному народному пониманію, *сосредоточенный въ его Государѣ*, который, вслѣдствіе этого, есть живое осуществленіе политиче-

---

1) Никольскій, Русское Государственное Право, стр. 21.

2) Зандеръ, Историческій Очеркъ..., стр. 1.

3) Д. Х.***, Самодержавіе..., стр. 36.

скаго самосознанія и воли народной, такъ что мысль, чувство и воля Его сообщаются всему народу процессомъ, подобнымъ тому, какъ это совершается въ личномъ самосознательномъ существѣ. Вотъ смыслъ и значеніе русскаго самодержавія, которое нельзя, поэтому, считать формою правленія въ обыкновенномъ, придаваемомъ слову „форма“ смыслѣ, по которому она есть нѣчто внѣшнее, могущее быть измѣненнымъ безъ измѣненія сущности предмета, могущее быть обдѣланнымъ, какъ шаръ, кубъ или пирамида, смотря по внѣшней надобности, соотвѣтственно внѣшней цѣли. Оно, конечно, также форма, но только форма органическая, то есть, такая, которая не раздѣлима отъ сущности того, что она въ себѣ носитъ, которая составляетъ необходимое выраженіе и воплощеніе этой сущности. Такова форма всякаго органическаго существа, отъ растенія до человѣка. Посему, и измѣнена, или въ настоящемъ случаѣ ограничена, такая форма быть не можетъ. Это невозможно даже для самой самодержавной воли, которая, по существу своему, т. е., по присущему народу политическому идеалу, никакому внѣшнему ограниченію не подлежитъ, а есть воля свободная, то есть, самоопредѣляющаяся“ [1]).

С. Ф. Шараповъ: „Самодержавный Государь—есть живая личность, принадлежащая, согласно установленнымъ формамъ наслѣдованія, къ опредѣленному роду, поставленному Божьимъ и народнымъ соизволеніемъ во главѣ Русскаго Государства. Представляя живое воплощеніе коллективнаго и историческаго организма, Русскій Государь сосредоточиваетъ въ себѣ всю полноту его правъ. *Въ лицѣ Государя всегда вся Россія.* Она, разъ принявъ Христову вѣру по восточному ученію, не можетъ Ему измѣнить, и Онъ тоже. Она полновластна давать себѣ и отмѣнять законъ. Онъ это дѣлаетъ за нее. Она, какъ членъ остальнаго человѣчества, объявляетъ и ведетъ войны, заключаетъ миръ, вступаетъ въ договоры, всѣ эти функціи принадлежатъ Царю и никому, кромѣ Него, какъ и распоряженіе всѣми ея силами и ея коллективнымъ хозяйствомъ. Изъ опредѣ-

[1]) Данилевскій, Россія и Европа, стр. 501—502.

ленія „Русскій Царь есть живое олицетвореніе Россіи" вытекаютъ всѣ прерогативы и всѣ ограниченія царской власти, весь почетъ и всѣ тяготы Царскаго сана" [1]). Несмотря на различіе исходныхъ точекъ, у всѣхъ цитированныхъ авторовъ мы видимъ развитіе одной и той-же идеи—органическаго единства Монарха и народа, дающаго возможность считать Монарха живымъ воплощеніемъ Государства и Народа Русскаго.

Этотъ-же смыслъ надо придавать также утвержденіямъ, что Царь—лучшая часть народа, душа народная и пр. Такъ, В. С. Соловьевъ говорилъ однажды: „Несомнѣнно, для народа Царь не есть представитель внѣшняго закона. Да, народъ видитъ въ немъ *носителя и выразителя всей своей жизни, личное средоточіе всего своего существа.* Царь не есть распорядитель грубой физической силы для осуществленія внѣшняго закона. Но, если Царь, дѣйствительно, есть личное выраженіе всего народнаго существа, и, прежде всего, конечно, существа духовнаго, то онъ долженъ стать твердо на идеальныхъ началахъ народной жизни. То, что народъ считаетъ верховной нормой жизни и дѣйствительности, то и Царь долженъ ставить верховнымъ началомъ жизни" [2]).

Также проф. В. Д. Катковъ: „Историческія особенности нашей жизни, борющіеся интересы отдѣльныхъ группъ, племенъ и расъ, ее населяющихъ, поглотили бы собою интересы всей Россіи, если бы разумъ творцовъ ея не выработалъ изъ нѣдръ ея особаго института, обязаннаго хранить „*душу націи*" и служить ей объединяющимъ знаменемъ... Этотъ институтъ и есть Императорская власть русскихъ Вождей" [3]). „*Душа народа* не сохраняется безъ особаго учрежденія, обязаннаго по призванію хранить ее. Императорская власть и династія—лучшій институтъ для этой цѣли..." [4]).

Все прошлое Русскаго Государства лучшее доказательство сказаннаго. Всюду въ прошломъ мы видимъ Царскую

---

1) Шараповъ, Самодержавіе..., стр. 13 и сл.

2) Соловьевъ, Лекція 13 марта 1881.

3) Катковъ, Русская Рѣчь. 1912, № 1870.

4) Катковъ, Русская Рѣчь. 1912, № 1870.

власть въ центрѣ основныхъ событій русской исторіи, носительницей народныхъ идеаловъ, преслѣдующей національныя цѣли, органически сливающейся съ Народомъ и Государствомъ Русскимъ, составляющей какъ бы душу націи. Все это постоянно отмѣчается изслѣдователями. Приведемъ нѣкоторыя свидѣтельства. У проф. Грановскаго читаемъ:

„Монархическое начало лежитъ *въ основаніи всѣхъ великихъ явленій русской исторіи;* оно есть корень, изъ котораго выросла наша государственная жизнь, наше политическое значеніе въ Европѣ. Это начало должно быть достойнымъ образомъ раскрыто и объяснено въ нашихъ учебныхъ заведеніяхъ. Для достиженія такой цѣли нѣтъ надобности прибѣгать къ утайкамъ и лжи. Дѣло науки и преподаванія показать, что русское Самодержавіе много отличается отъ тѣхъ формъ, въ которыя монархическая идея облеклась въ другихъ странахъ“. „Между тѣмъ, какъ развитіе западныхъ народовъ совершалось во многихъ отношеніяхъ не только независимо отъ монархическаго начала, но даже наперекоръ ему, у насъ Самодержавіе положило свою *печать на всѣ важныя явленія русской жизни*: мы приняли христіанство отъ Владиміра, государственное единство —отъ Іоанновъ, образованіе—отъ Петра, политическое значеніе въ Европѣ—отъ его преемниковъ“ [1]).

У Л. А. Тихомирова: „Царская власть развивалась вмѣстѣ съ Россіей, вмѣстѣ съ Россіей рѣшала споръ между аристократіей и демократіей, между православіемъ и инославіемъ, вмѣстѣ съ Россіей была унижена татарскимъ игомъ, вмѣстѣ съ Россіей была раздроблена удѣлами, вмѣстѣ съ Россіей объединяла страну, достигла національной независимости, а затѣмъ начала покорять и чужеземныя царства, вмѣстѣ съ Россіей сознала, что Москва—третій Римъ, послѣднее и окончательное всемірное государство. Царская власть—это какъ бы *воплощенная душа націи*, отдавшая свои судьбы Божьей волѣ. Царь завѣдуетъ настоящимъ, исходя изъ прошлаго и имѣя въ виду будущее націи“ [2]).

---

[1]) Грановскій, Записка..., стр. 439.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 56.

У проф. Чичерина: „Самодержавіе, несомнѣнно, имѣло *великое историческое значеніе*, какъ у западныхъ народовъ, такъ и въ особенности у насъ. Оно собрало и устроило Русскую Землю, насадило въ ней просвѣщеніе; наконецъ, оно освободило народъ и поставило на ноги общественныя силы“ [1]).

У Н. И. Черняева: „Смѣло можно сказать, что въ нашемъ историческомъ прошломъ не было *ни одного великаго событія*, не связаннаго прямо или косвенно съ успѣхами самодержавія“ [2]).

У проф. Романовича-Славатинскаго: „*Самодержавіе собирало въ единное цѣлое* раздробленную Русскую Землю, соединяло разбросанныя ея племена въ цѣльную и единую Русскую Націю“ [3]).

У еп. Митрофана: „Представимъ себѣ всю необъятность Русскаго Царства, включившаго въ свой составъ многіе племена и народы, и прослѣдимъ тотъ *историческій путь*, которымъ прошла Россія, прежде чѣмъ достигла настоящаго могущества. Припомните, *кто собралъ воедино* разрозненныя удѣльныя княжества и тѣмъ избавилъ Россію отъ татарскаго ига, кто спасъ Россію въ дни лихолѣтія, *кто защитилъ* ее отъ двунадесяти языковъ въ 12 году прошлаго столѣтія, да и возможно ли въ краткомъ, бѣгломъ очеркѣ исчислить всѣ величайшія заботы крѣпкаго стоянія за русское дѣло Вѣнценосцевъ Россійскихъ!“ [4]).

У г. Семенова: „Человѣчество еще далеко не сказало своего послѣдняго слова въ дѣлѣ государственнаго устройства. Русское Самодержавіе, существо коего основано на высокихъ религіозно-нравственныхъ началахъ, благодаря тому необычайному, исключительному положенію, въ которое поставила наша исторія М о н а р х а, какъ единоличнаго вершителя судебъ всего государства, только и можетъ создать ту *несокрушимую преграду*, о которую разбились бы волны

[1]) Чичеринъ, Россія.., стр.148.

[2]) Черняевъ, О русскомъ Самодержавіи, стр. 11.

[3]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 38.

[4]) Епископъ Митрофанъ. Засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 183.

надвигающихся съ Запада соціальныхъ переворотовъ, и оградить шестую часть территоріи земнаго шара отъ того погрома, въ которомъ могутъ погибнуть всѣ государства Запада и созданная ими культура“ [1]).

Таково содержаніе этой великой идеи: единенія Царя и народа, таковы нравственно-религіозныя и національныя основы Царской власти. Какъ видно изъ изложеннаго, идея эта не представляетъ собой всецѣло новой идеи. Она всегда лежала въ основѣ русскаго государственнаго права, но одно время ее затемнили государственныя вѣянія петербургскаго періода русской исторіи. Царствованіе Государя Императора Николая II возвращаетъ насъ въ этомъ отношеніи къ *священной исторической традиціи* Русской Земли.

Если русскій Императоръ юридически неограниченъ, то считать его неограниченнымъ въ религіозномъ, нравственномъ и національномъ отношеніи, такимъ образомъ, нельзя. Самодержавіе не абсолютизмъ и не деспотизмъ. Эта сторона дѣла превосходно освѣщена въ анонимной брошюрѣ г. Д. Х***, Самодержавіе. Москва. 1905 г. На ученіи его слѣдуетъ остановиться еще спеціально. Онъ рѣшительно высказывается противъ абсолютическихъ тенденцій петербургскаго періода нашей исторіи.

„При органическомъ развитіи народной жизни не можетъ быть мѣста подозрѣнію между властью и народомъ. Народъ не подозрѣваетъ власть въ наклонности къ абсолютизму, ибо онъ считаемъ власть органическою частью самого себя, выразительницей его самого, неотдѣлимой отъ него; и потому самому ему не придетъ никогда въ голову мысль объ ея *формальномъ ограниченіи*, пока онъ не пойметъ возможности того, что власть можетъ отъ него отдѣлиться, стать надъ нимъ, а не жить въ немъ. Власть вполнѣ народная—свободна и ограничена въ одно и то-же время: свободна въ исполненіи всего, клонящагося къ достиженію народнаго блага, „согласно съ народнымъ объ этомъ благѣ понятіемъ“; ограничена-же тѣмъ, что сама *вращается въ сферѣ народныхъ понятій*, точно такъ, какъ всякій человѣкъ ограниченъ своею

[1]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 59—60.

собственною личностью: въ немъ единовременно соединяются свобода и несвобода. Если власть въ ея носителѣ не отрѣшилась отъ духовной личности народа, то она ограничена, слѣдовательно, своею принадлежностью къ народу и единеніемъ съ нимъ. Власть, увѣренная въ своей связи—не внѣшней а внутренней—съ народомъ, никогда не можетъ подозрѣвать въ немъ какихъ-либо опасныхъ поползновеній на такъ называемыя политическія права, ясно „и умомъ и чувствомъ" понимая, что ея собственное бытіе основано на нежеланіи народа властвовать" [1]).

„Самодержавіе всегда считало себя ограниченнымъ, а безграничнымъ только условно, *въ предѣлахъ той ограниченности*, которая истекаетъ изъ ясно сознанныхъ началъ „*народности*" и „*вѣры*". Оно жило въ народѣ и въ Церкви. „Абсолютизмъ" сталъ выше ихъ обоихъ. Эти границы онъ прорвалъ, но за то незамѣтно подпалъ закону ограниченности въ другомъ, худшемъ видѣ—ограниченности не органической (слѣдовательно, нестѣснительной), а внѣшней, т. е., матеріальной и потому дѣйствительно тягостной, ибо все внѣшнее до нѣкоторой степени враждебно. Пока власть лишь направляла живое дѣло органически сложившагося, органически живущаго государства, она связывалась съ нимъ закономъ живаго взаимодѣйствія. Но *разъ она отрѣшилась отъ понятій взаимодѣйствія* и перешла въ область чистаго творчества, ей поневолѣ пришлось искать и придѣлывать себѣ органы творчества, искусственные зубы, руки и ноги" [2]). „Абсолютный, т. е., отъ народа отрѣшенный Государь заслоняется абсолютной бюрократіей, которая, создавъ безконечно сложный государственный механизмъ, подъ именемъ Царя, подъ священнымъ лозунгомъ самодержавія, работаетъ по своей программѣ, все разростаясь и разростаясь и *опутывая*, какъ плющъ, *какъ Царя, такъ и народъ*, благополучно другъ отъ друга отрѣзанныхъ петровскимъ началомъ западнаго абсолютизма" [3]).

---

[1]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 26.

[2]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 43.

[3]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 45.

Ученіе, содержащееся въ только что приведенныхъ выдержкахъ, раздѣляется, въ той или другой формѣ, всѣми сторонниками теоріи русскаго самодержавія. Во главѣ государства должна стоять юридически верховная и юридически неограниченная власть, но великій народъ никогда не примирился бы съ властью безбожной, безнравственной, дѣйствующей вопреки національнымъ традиціямъ и интересамъ; такая власть на прочное водвореніе въ странѣ не могла бы разсчитывать. И мы видимъ, что русская Верховная Власть, всегда, еще при Царяхъ московскихъ и Князьяхъ кіевскихъ, выдвигала на первый планъ государственной жизни идею единенія съ Народомъ Русскимъ. *Русскій юридическій языкъ не знаетъ ни понятій, ни выраженій*, которыя бы соотвѣтствовали западному абсолютизму или восточному деспотизму, и принужденъ употреблять слова иностраннаго корня. Во всякомъ случаѣ, ни „верховенство", ни „самодержавіе", эти существенныя свойства русской Императорской власти, нельзя сблизить съ понятіемъ абсолютизма. Ученіе объ Императорскомъ верховенствѣ дано нами выше. Ученію объ Императорскомъ самодержавіи посвященъ слѣдующій очеркъ.

Одинъ авторъ предлагаетъ переводить на русскій языкъ выраженіе абсолютизмъ словомъ самовластіе. Именно у г. Князькова читаемъ: „Понятіе абсолютизма лучше и точнѣе передается на русскій языкъ *словомъ „самовластіе"*; нельзя было соединить съ нимъ понятіе самодержавія, какъ его создала и знала древняя, до-петровская русская жизнь" [1]). Выраженіе это, дѣйствительно, существовало въ русскомъ правовомъ языкѣ, но оно не утвердилось въ немъ, давно уже не употребляется, въ то-же время, когда примѣнялось, напр., въ законодательствѣ Петра Великаго, несомнѣнно, значило то-же самое, что и самодержавіе. Поэтому, думается, лучше и остаться при указанныхъ иностранныхъ терминахъ.

---

[1]) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 600.

ОЧЕРКЪ V.

Самодержавіе.

ГЛАВА XXVIII.

Принципъ Царскаго Самодержавія.

Содержаніе. — Одинъ изъ основныхъ терминовъ русскаго государственнаго права. — Его словесный смыслъ.—Толкованіе въ дѣйствующемъ правѣ. — Монархъ Божіею милостью. — Власть непроизводная, собственная, фактическая и историческая. — Значеніе самодержавія, какъ основы русскаго государственнаго строя.—Неправильныя толкованія самодержавія.—Отрицатели его.

Второе основное свойство власти Государя Императора — самодержавіе. Выраженіе это въ русскомъ юридическомъ языкѣ очень старое, но окончательно вошло оно въ предикаты Царской власти при московскихъ Іоаннахъ. Первый, офиціально принявшій наименованіе Самодержца, былъ Іоаннъ III. Выраженіе это должно было, во-первыхъ указать на то, „что Монархи Россіи признаются преемниками восточныхъ римскихъ цезарей, святыхъ *греческихъ царей* самодержцевъ“ [1]). Выраженіе Самодержецъ приравнивалось титулу византійскихъ императоровъ—автократоръ. Во-вторыхъ, принятіе этого титула знаменовало собой *освобожденіе* Московскаго Государства *отъ татарской зависимости.* По мнѣнію проф. Котляревскаго, „самодержавіе

---

[1]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 63.

Іоанна III являлось символомъ независимости Москвы отъ татаръ; титулъ Самодержца какъ бы совпадаетъ здѣсь съ одновременно входящимъ въ обиходъ титуломъ Царя" [1]).

Наиболѣе правильнымъ кажется вообще то толкованіе знаменитаго предиката, которое объясняетъ появленіе его причинами двухъ родовъ: „Профессоръ Энгельманъ объясняетъ слово „самодержавіе" появленіемъ его послѣ сверженія татарскаго ига, потому что ханы Орды, требовавшіе дани съ русскихъ Великихъ Князей, являлись какъ бы сюзеренами русскаго Государя, Государь держалъ землю не отъ себя самого, а отъ нихъ; съ сверженіемъ-же татарскаго ига Государи держатъ землю сами по себѣ и, такимъ образомъ, составляется понятіе о самодержавіи. Подобное толкованіе имѣетъ за себя, кромѣ этимологическаго смысла слова, еще нѣкоторое историческое оправданіе. Эпоха возникновенія идей самодержавія дѣйствительно является *послѣ сверженія татарскаго ига*, но эта-же эпоха, эпоха Іоанна III, является именно эпохой распространенія византійскихъ идей, поэтому самое слово «самодержавіе» скорѣе можно объяснить тѣми идеями о верховной власти, которыя были принесены къ намъ *изъ Византіи* и для распространенія которыхъ почва являлась замѣчательно удобная" [2]). Эта точка зрѣнія раздѣляется многими изслѣдователями; изъ новѣйшихъ, напримѣръ, г. Пальме [3]), прив.-доц. Кокошкинымъ и др. [4]).

Въ послѣдующее время выраженіе самодержавіе постоянно употреблялось въ нашемъ правовомъ языкѣ и въ государственныхъ актахъ и вполнѣ укоренилось. Іоаннъ IV не разъ давалъ ему толкованіе. „Начиная съ царя Михаила Ѳеодоровича титулъ Самодержца вошелъ въ составъ царскаго богословія" [5]). Притомъ онъ получилъ *въ русскомъ правѣ и самостоятельное значеніе*, независимо отъ византійскихъ вліяній, а засимъ сдѣлался и предметомъ законодательныхъ провозглашеній.

Въ Регламентѣ Духовной Коллегіи мы читаемъ: „Мо-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 150.

[2]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 7.

[3]) Palme, Die russische Verfassung, S. 96.

[4]) Кокошкинъ, Самодержавіе.—Русскія Вѣдомости. 1906. № 40.

[5]) Князьковъ, Самодержавіе..., стр. 5.

нарховъ власть есть *самодержавная*, которымъ повиноваться самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ" [1]).

Въ Наказѣ Екатерины Великой объясняется значеніе самодержавія для Россіи; причемъ Наказъ гласитъ: „Государь есть *самодержавный*" [2]).

Въ манифестѣ Анны Іоанновны отъ 28 февраля 1730 г. читаемъ: „Понеже... вѣрные Наши подданные всѣ единогласно Насъ просили, дабы Мы *Самодержавство* въ Нашей Россійской Имперіи, какъ издревлѣ прародители Наши имѣли, воспріять соизволили, по которому ихъ всенижайшему прошенію Мы то *Самодержавіе* воспріять и соизволили".

Въ изданномъ при Императорѣ Николаѣ I Сводѣ Законовъ самодержавный характеръ Царской власти опредѣленно указанъ въ разныхъ статьяхъ, и, прежде всего, въ знаменитой статьѣ I части I тома I, гласившей: „Императоръ Всероссійскій есть Монархъ *самодержавный* и неограниченный".

Начиная съ конца XIX столѣтія, самодержавіе Царской власти особо часто было предметомъ подтвержденій въ Высочайшихъ манифестахъ и пр. Въ торжественныхъ словахъ провозглашалась истина самодержавія Императоромъ Александромъ III. Особенно извѣстны слова его: „Гласъ Божій повелѣваетъ Намъ бодро стать на дѣло правленія въ упованіи на Божественный Промыселъ, съ вѣрою въ *силу и истину самодержавной власти*, которую Мы призваны утверждать и охранять для блага народнаго отъ всякихъ на нее поползновеній" [3]).

Благополучно царствующему Государю Императору Николаю II принадлежатъ въ высокой степени знаменательныя волеизъявленія съ такимъ-же содержаніемъ, начиная съ рѣчи 17 января 1895 г. депутаціямъ, приносившимъ поздравленія Ихъ Величествамъ по случаю бракосочетанія: „Пусть всѣ знаютъ, что Я, посвящая всѣ свои силы благу народному, буду *охранять начало самодержавія*

---

1) Полное Собраніе Законовъ, № 1378.

2) Наказъ..., глава II, ст. 9.—Чечулинъ, Наказъ..., стр. 3.

3) Манифестъ Императора Александра III отъ 29 апр. 1881 г.

такъ-же твердо и неуклонно, какъ охранялъ его Мой незабвенный покойный Родитель".

Въ манифестѣ 26 февраля 1903 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка, между прочимъ, читаемъ: „Призывая всѣхъ Нашихъ вѣрноподданныхъ содѣйствовать Намъ къ утвержденію въ семьѣ, школѣ и общественной жизни нравственныхъ началъ, при которыхъ, *подъ сѣнью Самодержавной Власти*, только и могутъ развиваться народное благосостояніе и увѣренность каждаго въ прочности его правъ, Мы повелѣваемъ" и т. д.

Въ манифестѣ 18 февраля 1905 г. значилось: „Да подастъ Господь въ Державѣ Россійской: Пастырямъ—святыню, Правителямъ—судъ и правду, народу—миръ и тишину, законамъ—силу и вѣрѣ—преуспѣяніе, къ вящшему *укрѣпленію истиннаго самодержавія* на благо всѣмъ Нашимъ вѣрнымъ подданнымъ". „Молитвами Святой Православной Церкви, *подъ стягомъ Самодержавной Царской Власти* и въ неразрывномъ единеніи съ Нами, Земля Русская не разъ переживала великія войны и смуты, всегда выходя изъ бѣдъ и затрудненій съ новою силою несокрушимою".

Учрежденіе народнаго представительства не произвело никакихъ измѣненіи въ этомъ отношеніи. Въ манифестѣ 6 августа 1905 г. читаемъ: „Сохраняя неприкосновеннымъ основной законъ Россійской Имперіи о существѣ *самодержавной власти*, признали Мы за благо учредить Государственную Думу".

Въ указѣ 23 апрѣля 1906 г. подобное-же чрезвычайно важное заявленіе: „Установивъ новые пути, по которымъ будетъ проявляться *самодержавная власть* Всероссійскихъ Монарховъ въ дѣлахъ законодательства, Мы утвердили манифестомъ 20 февраля сего года" и т. д.

Далѣе, одной изъ депутацій Государь Императоръ сказалъ въ 1906 г. слѣдующія знаменательныя слова: „Возложенное на Меня въ Кремлѣ московскомъ бремя власти *Я буду нести Самъ*, и увѣренъ, что Русскій Народъ поможетъ Мнѣ. Во власти Я отдамъ отчетъ передъ Богомъ". „*Самодержавіе* Мое *останется* такимъ, какимъ оно было встарь".

Наконецъ, самодержавный характеръ Император-

ской Власти опредѣленно *установленъ въ нашихъ Законахъ.* Въ статьѣ 4 Основныхъ Законовъ постановляется: „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть". Кромѣ того, самодержавіе провозглашается также въ статьѣ 59, излагающей титулъ Монарха: „Полный титулъ Императорскаго Величества есть слѣдующій: Божіею поспѣшествующею милостію, Мы, NN, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій" и т. д.

Относительно титула членъ 3 Госуд. Думы П. Н. Балашевъ говорилъ однажды въ засѣданіи Думы, что слово „Самодержавный", *освященное вѣками,* подтвержденное государственными законами и, господа, столь недавно торжественно всѣми вами принятое подписаніемъ обѣщанія, составляетъ *неотъемлемую часть титула* русскаго Монарха, и пустота, образованная ея выпускомъ, ничѣмъ не можетъ быть восполнена" [1]).

Оттѣняется самодержавіе и въ *„формѣ всенародной присяги на вѣрность подданства"*, которая начинается слѣдующимъ образомъ: „Я, нижепоименованный, обѣщаюсь и клянусь Всемогущимъ Богомъ, предъ святымъ Его Евангеліемъ, въ томъ, что хощу и долженъ Его Императорскому Величеству, своему истинному и природному Всемилостивѣйшему Великому Государю Императору, NN, Самодержцу Всероссійскому, и законному Его Императорскаго Величества Всероссійскаго Престола Наслѣднику (именуя Его, когда онъ уже извѣстенъ, или-же не именуя, когда Императоръ не имѣетъ еще дѣтей мужскаго пола), вѣрно и нелицемѣрно служить и во всемъ повиноваться, не щадя живота своего до послѣдней капли крови, и всѣ, къ высокому Его Императорскаго Величества *самодержавству,* силѣ и власти принадлежащія, права и преимущества, узаконенныя и впредь узаконяемыя, по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности предостерегать и оборонять" и т. д.

А также *въ присягѣ, приносимой членами Государствен*

---

[1]) Націоналисты въ 3 Государственной Думѣ, стр. 194.

наго Совѣта, и въ торжественномъ обѣщаніи членовъ Государственной Думы [1]). Кромѣ того, о самодержавіи Русскихъ Императоровъ постоянно упоминается во многихъ другихъ мѣстахъ Свода Законовъ.

Такимъ образомъ, изъ этихъ ссылокъ видно, что самодержавіе, дѣйствительно, представляетъ собой одно изъ основныхъ понятій нашего государственнаго строя, на каковомъ понятіи надлежитъ остановиться съ особымъ вниманіемъ. По мнѣнію г. Захарова: „Самодержавіе представляетъ собой *явленіе оригинальное*, и въ опредѣленіи его всегда желательно было подчеркнуть его отличительное свойство“ [2]). Оно имѣетъ уже длинную исторію, которая показываетъ, что во всѣ времена ему придавалось глубочайшее въ русской жизни значеніе.

Самодержавіе является настолько важной характерной чертой нашего государственнаго строя, что это слово оффиціально употребляется *вмѣсто выраженія Императорская власть* [3]), напр.: „Въ порядкѣ общаго губернскаго управленія генералъ-губернаторы суть главные блюстители неприкосновенности верховныхъ правъ Самодержавія“ [4]). Вообще, относительно самодержавія все осталось такъ, какъ было и до реформъ 1905—1906 годовъ.

По справедливому замѣчанію столь компетентнаго лица, какъ г. В., „Фактически и юридически *самодержавіе не отмѣнено.* Всѣ манифесты и новые законы за все это время изданы Высочайшею властью Самодержца, помимо всякаго участія народнаго представительства; ни въ одномъ изъ этихъ актовъ не сказано, что Самодержецъ слагаетъ съ себя хотя бы частицу самодержавной власти; не отмѣнена и первая статья Основныхъ Законовъ Россійской Имперіи: „Императоръ Всероссійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный“. Въ манифестѣ 17 октября

---

[1]) Учрежденіе Государственнаго Совѣта, ст. I, приложеніе.—Учрежденіе Государственной Думы, статья 13, приложеніе.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 108.

[3]) Т. II, Св. Зак., Общее Учрежденіе Губернское, ст. 288.

[4]) Также, тамъ-же, ст. 270.—Также, т. II, Учрежденіе Управленія Губ. Царства Польскаго, ст. 11.

Самодержецъ говоритъ, нисколько своей воли, своей власти не ограничивая: „На обязанность правительства возлагаемъ Мы выполненіе непреклонной Нашей Воли" и т. д." [1]). „Другихъ актовъ для рѣшенія вопроса о самодержавіи мы не имѣемъ; поэтому остается безспорнымъ положеніемъ, что *самодержавіе не отмѣнено*" [2]). Утвержденія эти относятся къ періоду времени между 17 октября и 31 декабря 1905 г., но и изданіе новыхъ Основныхъ Законовъ никакихъ измѣненій не произвело. Статья 4, какъ мы видимъ, прямо отмѣчаетъ самодержавіе Государя Императора. Не отвергаютъ самодержавнаго характера Царской власти и большинство изслѣдователей обновленнаго русскаго государственнаго строя. Многіе, однако, толкуютъ его неправильно, а нѣкоторые и прямо отрицаютъ значеніе его въ современномъ правѣ.

Въ настоящее время говорятъ: *Самодержецъ*, *Самодержавный*, *Самодержавіе*, *Самодержавство*; раньше говорили также Самодержавецъ, Самодержство, Самовластецъ, Самовластный, Самовластіе. Форма „самодержавство" употреблена, напр., въ всенародной присягѣ на вѣрность подданства. Въ ней, какъ мы видѣли, содержится клятвенное обѣщаніе „все, къ высокому *Его Императорскаго Величества самодержавству*, силѣ и власти принадлежащія, права и преимущества, узаконенныя и впредь узаконяемыя, по крайнему, разумѣнію, силѣ и возможности предостерегать и оборонять". А въ уставѣ о службѣ гражданской имѣется особая статья, постановляющая: „Священный долгъ каждаго служащаго есть предостерегать и охранять, по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности, все, къ высокому *Его Императорскаго Величества самодержавству*, силѣ и власти принадлежащія права и преимущества" [3]).

Для установленія правильнаго значенія выраженія „самодержавіе" мы должны разсмотрѣть его *со всѣхъ возможныхъ то-*

---

[1]) В., Къ вопросу о самодержавіи. Новое Время 31 декабря 1905 г.

[2]) В., Къ вопросу о самодержавіи. Новое Время 31 декабря 1905 г.

[3]) Т. III Свода Законовъ, Уставъ о Службѣ Гражданской, ст. 706.

чекъ зрѣнія, а именно: 1) установить его словесный смыслъ, 2) выяснить, какое значеніе придавалось ему въ исторіи русскаго государственнаго права, 3) опредѣлить, какое толкованіе даютъ ему наши Основные Законы и дѣйствующее русское право вообще, и, наконецъ, 4) теоретически объяснить его, т. е., освѣтить съ точки зрѣнія современной теоріи публичнаго права. Только въ такомъ случаѣ мы выяснимъ его дѣйствительный смыслъ и избѣжимъ той опасности, на которую указывалось въ совѣщаніи, обсуждавшемъ проектъ учрежденія Государственной Думы, именно, что опредѣленіе понятія „самодержавіе" непремѣнно съузитъ его значеніе, а включенное въ законодательство послужитъ началомъ къ ограниченію Императорской власти.

Всѣ эти пріемы толкованія должны взаимно подкрѣплять другъ друга. При этомъ *рѣшающее значеніе* имѣетъ, конечно, вопросъ о томъ, какой смыслъ *вкладываетъ въ это слово самъ Законодатель.* Его мы и положимъ въ основаніе послѣдующаго изложенія. Дѣйствительно, по справедливому замѣчанію г. Калантарова, различія въ пониманіи выраженія „самодержавіе" нерѣдко основываются на неправильномъ примѣненіи методовъ толкованія: „Die Ursache dieses Missverständnisses liegt ausser Zweifel in der ungeschickten Wahl und Anwendung *der Methode der Interpretation.* Gewöhnlich wendet man sich zur Etymologie des Wortes „selbstherrlich", wobei man aber die Hauptforderung dieser Methode missachtet, indem der dem Gesetzgeber geläufige Bedeutungswerth des sprachlichen Ausdrucks ausser Acht gelassen wird" [1]).

Совершенно правильно и замѣчаніе газеты Право, что „то значеніе, которое слово „самодержавіе" имѣетъ въ статьѣ 4, опредѣляется не тѣмъ, какъ его понималъ Іоаннъ Грозный, или даже не тѣмъ, какъ въ своихъ литературныхъ произведеніяхъ его толковалъ Сперанскій. Это слово есть наименованіе власти русскаго Государя, *какою она представляется по Своду Законовъ;* и логическое содержаніе, связываемое съ этимъ наименованіемъ, опредѣляется только однимъ: дѣйствительнымъ содержаніемъ тѣхъ правъ, которыя предоставлены Государю постановленіями дѣйствую-

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 28.

щихъ законовъ“ [1]). Выяснить это содержаніе удается, къ сожалѣнію, не всѣмъ и, кстати сказать, именно въ этой газетѣ подобное выясненіе сдѣлано неудачно.

Прив.-д. Лазаревскій также вполнѣ вѣрно говоритъ, что, „когда существо власти Государя съ достаточною ясностью вытекаетъ изъ точнаго содержанія постановленій закона, для объема и существа этой власти *совершенно безразлично, какимъ словомъ называется* эта, точно въ законѣ опредѣленная, власть“ [2]). Но, добавимъ, если это слово, какъ въ данномъ случаѣ, въ своихъ корняхъ удачно выражаетъ сущность юридическаго установленія, тогда оно получаетъ значеніе краткаго опредѣленія даннаго понятія и сохраненіе его въ законодательствѣ и въ юридическомъ языкѣ является самой элементарной необходимостью. Таковъ, повторяю, данный случай и предложеніе прив.-д. Лазаревскаго выбросить слово „самодержавіе“ изъ нашего права никакихъ данныхъ для успѣха не имѣетъ.

Задача выясненія дѣйствительнаго значенія даннаго выраженія облегчается приэтомъ тѣмъ, что самодержавіе и въ прошломъ, даже на Москвѣ, понималось и толковалось совершенно такъ же, какъ, обыкновенно, и въ наши дни. Такимъ образомъ, *историческое толкованіе сливается съ догматическимъ.* Словесное-же и теоретическое объясненіе давалось нерѣдко самимъ законодателемъ, особенно, Іоанномъ Грознымъ, Петромъ Великимъ и Екатериной Великой. Поэтому, à priori можно предвидѣть возможность общаго вывода изъ всѣхъ пріемовъ толкованія.

Словесное толкованіе выраженія „самодержавіе“ затрудненій не представляетъ. Въ него входятъ два корня: „самъ“ и „держу“, смыслъ которыхъ совершенно ясенъ. „Самъ“ значитъ собственною, личною силою, „держу“,—конечно, держу власть, — обладаю, имѣю. Другими словами, самодержавіе есть *обладаніе властью въ силу собственнаго могущества.*

На вульгарномъ языкѣ слово „самъ“ означаетъ иног-

---

[1]) Право, 1906, № 7, стр. 671.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 126.

да „одинъ“. Въ этомъ случаѣ *самодержавіе означало бы единовластіе.* Такой смыслъ, какъ мы увидимъ, также придаютъ ему нѣкоторые. Но для насъ рѣшающее значеніе имѣетъ то толкованіе, какое даютъ этому выраженію наши законы. Они признаютъ за нимъ именно первый смыслъ.

Уже Іоаннъ Грозный толковалъ самодержавіе именно въ указанномъ смыслѣ, когда замѣчалъ Курбскому, „какоже и самодержецъ наречется, аще *не самъ* строитъ?“ Онъ-же писалъ Сигизмунду Августу, королю польскому: „Нашихъ великихъ Государей всякое царское самодержавство не какъ ваше убогое королевство; ибо *великимъ Государямъ не указываетъ никто*, а тебѣ твои панове, какъ хотятъ, такъ и укажутъ“. Наконецъ, ему-же принадлежатъ слѣдующія живописныя строки: „*Земля правится* Божіимъ милосердіемъ и пречистыя Богородицы милостію и всѣхъ святыхъ молитвами и родителей нашихъ благословеніемъ и послѣди *нами, государями своими*, а не судьями, и воеводы, и еже ипаты и стратиги“.

Съ этими толкованіями грознаго Царя интересно сопоставить, положимъ, слѣдующія укоризненныя объясненія того-же наименованія со стороны Валаамскихъ Чудотворцевъ: „Таковые воздержатели *сами собою царство воздержати не могутъ* и отдаваютъ міръ свой, Богомъ данной, аки поганыхъ иноземцевъ, въ подначаліе. Богъ повелѣлъ имъ царствовати и міръ держати, и для того Цареви въ титлахъ пишутся самодержцы. А которые пишутся самодержцы, таковымъ царемъ не достоитъ ся писати самодержцемъ ни въ чемъ, понеже съ пособники Богомъ данное царство и міръ воздержатъ, а *не собою*“ [1]). Такимъ образомъ, Валаамскіе Чудотворцы толкуютъ понятіе самодержавія въ томъ-же смыслѣ, какъ и Іоаннъ Грозный.

Въ этомъ-же смыслѣ толкуется самовластіе и въ Воинскомъ Уставѣ, гдѣ мы читаемъ: „Его Величество есть самовластный Монархъ, который... *силу* и власть *имѣетъ* свои государства и земли, яко христіанскій Государь, по своей волѣ и благомнѣнію управлять“ [2]).

---

[1]) Бесѣда преподобныхъ Сергѣя и Германа, Валаамскихъ чудотворцевъ. Спб. 1889. Стр. 4.

[2]) Полное Собраніе Законовъ, № 3006.

Несомнѣнно, на тотъ-же элементъ Царской силы указываетъ и Өеофанъ Прокоповичъ, когда говоритъ: „Уставы бо и *всякіе законы отъ Самодержцевъ* въ народъ исходящіе, у подданныхъ послушанія себѣ не просятъ, аки бо свободнаго, но истязуютъ яко должнаго: истязуютъ-же не токмо *страхомъ гнѣва властительнаго, но и страхомъ гнѣва божія*“ [1]). Главное значеніе имѣетъ для насъ, однако, не прошлое, а современность. Что даетъ намъ въ этомъ отношеніи дѣйствующее право и какъ толкуется самодержавіе современными изслѣдователями?

Отвѣтъ мы находимъ, прежде всего, въ обрядѣ коронованія, полномъ символовъ и иносказаній. Этотъ терминъ поясняется въ немъ соотвѣтствующими дѣйствіями. По справедливому замѣчанію проф. Романовича-Славатинскаго, однимъ изъ важнѣйшихъ, въ юридическомъ отношеніи, моментовъ коронованія является то, что Императоръ *самъ беретъ скипетръ и державу и самъ надѣваетъ корону.* Этимъ Онъ знаменуетъ всенародно именно свое самодержавіе“ [2]), т. е., что власть Онъ держитъ собственною силою.

Засимъ, отвѣтъ *даетъ намъ* также самый *языкъ знаменитой статьи 4* Основныхъ Законовъ. Она гласитъ, какъ мы знаемъ, „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть“. Такимъ образомъ, Основные Законы лишь констатируютъ дѣйствительное положеніе вещей. Статья 4 не постановляетъ о предоставленіи Государю Императору верховной власти, а говоритъ о томъ, что эта власть уже принадлежитъ Ему и является самодержавной. При такомъ изложеніи статьи выраженіе „самодержавная“ указываетъ, конечно, на собственное могущество Государя Императора, какъ источникъ его власти. Но и помимо языка статьи 4, то-же самое заключеніе получается изъ слѣдующихъ сопоставленій. Верховная власть Государя Императора не создана Основными Законами. Она основывается не на нихъ. На чемъ-же она можетъ основываться?

---

[1]) Өеофанъ Прокоповичъ, Правда Воли Монаршей. Полное Собраніе Законовъ. Т. VII. № 4870.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 12.

Нѣтъ ни одного акта, ни государственнаго, ни международнаго, который установилъ бы Императорскую власть въ Россіи. Она не является созданіемъ какой-либо власти, которая стояла бы выше ея, она *не основывается также на договорѣ* между нею и какимъ либо другимъ дѣятелемъ, она не является *и делегированной*, врученной, или препорученной Государю Императору, опять таки, хотя бы потому, что власти высшей Императорской въ русскомъ правѣ и вообще нѣтъ. У нѣкоторыхъ изслѣдователей находимъ положенія, близкія къ изложеннымъ.

Проф. Грибовскій: „Несомнѣнно, что въ виду свободнаго самоограниченія верховныхъ правъ манифестомъ 17 октября и Основными Законами 23 апрѣля, какъ манифестъ, такъ и Основные Законы *не могутъ считаться источниками власти русскихъ Государей*"[1]).

Г. Калантаровъ: „Da die russischen Grundgesetze als Akt der Selbstbeschränkung des absoluten Monarchen erscheinen und es klar ist, dass der absolute Monarch nicht weiter seine Gewalt einzugrenzen gedachte, als Er es in der Verfassungsurkunde zum Ausdruck gebracht hat, so folgt daraus der Grundsatz, dass *für den Kaiser die Grundgesetze in keinem Falle die Quellen*, sondern nur die Schranken der monarchischen Gewalt sind, während für die beschränkenden Faktoren die Grundgesetze als Basis gelten. Dieser Grundsatz gilt als wichtige Praesumption, welche beim Entscheiden aller Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Monarchen und der Volksvertretung von einer eminenten Bedeutung in Russland ist"[2]). Если-же мы признаемъ, что формулированная въ нашихъ законахъ верховная власть Государя Императора не вытекаетъ ни изъ какого юридическаго акта, мы должны признать, что въ основѣ ея лежитъ собственная сила, или могущество Монарха, на каковое обстоятельство и указываетъ терминъ „самодержавіе". Имѣется и еще одно вполнѣ убѣдительное, хотя и косвенное подтвержденіе этого толкованія.

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройсво.., стр. 24.

[2]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 4—5.

Наше право указываетъ, все-же, на одинъ источникъ власти Государя Императора, но этотъ источникъ—воля Бога. Указывая на нее, нашъ законъ тѣмъ самымъ, конечно, говоритъ, что земнаго источника власти Государя Императора не имѣется. Своей властью Монархъ считаетъ себя обязаннымъ лишь милости Божіей. Русскій Императоръ есть, говорятъ Основные Законы, *Монархъ Божіею милостью.*

Словами этими всегда начинался и начинается титулъ неограниченныхъ монарховъ. Въ русскомъ правѣ формула „Божіею милостью" существуетъ издавна. *Появленіе ея относятъ къ временамъ Василія Темнаго* и сыновей Дмитрія Донскаго. Такъ, вскорѣ послѣ сверженія монгольскаго ига, Іоаннъ III съ гордостью отвѣчалъ на предложеніе цесарскаго посла выхлопотать для него королевскій титулъ: „Мы Божіею милостію Государи на своей землѣ изначала, отъ первыхъ своихъ прародителей, какъ наши прародители, такъ и мы".

Подобное толкованіе встрѣчается и въ позднѣйшее время. Въ манифестѣ Императрицы Анны Іоанновны отъ 17 декабря 1731 г. заявлялось: „Мы, *по должности* отъ Всемогущаго Бога *на Насъ положенной*, неотмѣнное попеченіе и стараніе имѣемъ"; далѣе говорилось: объ „особливой Нашей должности къ Богу, отъ котораго *самодержавное* правительство государства нашего *Намъ поручено*, и ко всѣмъ Нашимъ вѣрнымъ подданнымъ".

Въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ статья 59 гласитъ: „Полный титулъ Императорскаго Величества есть слѣдующій: Божіею поспѣшествующею милостію, Мы", далѣе слѣдуетъ собственное имя Государя Императора и всѣ его историческія наименованія, какъ Повелителя Имперіи.

Съ своей стороны, статья 60 указываетъ сокращенные: средній и малый титулы Его Величества. Именно въ ней мы читаемъ: „Въ нѣкоторыхъ, закономъ опредѣленныхъ, случаяхъ сей титулъ Императорскаго Величества изображается сокращенно: „Божіею поспѣшествующею милостію, Мы", съ такимъ-же продолженіемъ, какъ въ статьѣ 59, но съ сокра-

щеніемъ историческихъ наименованій. Наконецъ, „въ другихъ, также закономъ опредѣленныхъ, случаяхъ употребляется титулъ Императорскаго Величества краткій, въ слѣдующемъ видѣ: Божіею милостію, Мы, NN, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Царь Польскій, Великій Князь Финляндскій и прочая, и прочая, и прочая“, т. е., перечисляются лишь современныя наименованія Государя Императора, какъ Повелителя. Но во всѣхъ трехъ случаяхъ указывается на божественный источникъ власти русскаго Монарха.

Изъ сказаннаго вытекаетъ, что верховная власть Государя Императора не возводится ни къ какой земной власти. Императоръ Россійскій не является, положимъ, Императоромъ по волѣ народа, „par la volonté du peuple“, каковымъ титуловалъ себя Наполеонъ III. Свою власть русскіе Монархи объясняютъ только милостью Бога. Русскій Царь—Царь „Божіею милостію, а не по многомятежному человѣческому хотѣнію“, какъ выражался Іоаннъ Грозный.

Таковъ Онъ и въ правоубѣжденіи Русскаго Народа. Пожарскій въ „героическомъ представленіи Пожарскій или освобожденіе Москвы“ Державина говоритъ: [1]).

„Законы ль русскіе, обычай, власть ли Бога
„Повергли съ дѣтства насъ владычеству Царей,—
„Чтимъ *Божій въ нихъ законъ*“.

Воодушевленныя мысли о божественномъ происхожденіи Царской власти находимъ у В. Г. Бѣлинскаго: „Человѣчество не помнитъ, когда преклонило оно колѣна передъ Царскою властью, потому что эта власть была не его установленіемъ, но установленіемъ Божіимъ, не въ извѣстное и опредѣленное время совершившимся, но отъ вѣка въ божественной мысли пребывавшимъ. Поэтому, Царь есть *намѣстникъ Божій*, а Царская власть, замыкающая въ себѣ всѣ частныя воли, есть прообразованіе единодержавія вѣчнаго и довременнаго разума“. Такимъ образомъ, „достоинство Монарха есть свя-

---

[1]) Державинъ, Сочиненія, IV. Спб. 1867, стр. 190.

щенство, и въ таинствѣ помазанія совершается непосредственная передача власти Царю отъ Бога" [1]).

У митрополита Филарета также читаемъ слѣдующія прочувствованныя строки: „Глубочайшій источникъ и высочайшее начало власти только въ Богѣ. Отъ Него-же идетъ и власть Царская. Богъ по образу своего небеснаго единоначалія устроилъ на землѣ Царя, *по образу своего вседержительства—Царя самодержавнаго,* по образу своего непреходящаго царствованія—Царя наслѣдственнаго" [2]). „О, если бы Цари земные довольно внимали своему небесному достоинству и присоединяли къ этому требуемую отъ нихъ богоподобную правду и благость, чистоту мысли, святость намѣренія и дѣйствія! О, если бы и народы довольно разумѣли небесное достоинство Царя и постоянно ознаменовывали бы себя благоговѣніемъ и любовію къ Царю, послушаніемъ его законамъ и т. д. Всѣ царства земныя были бы достойнымъ преддверіемъ царства небеснаго. Россія, ты имѣешь участіе въ этомъ благѣ больше многихъ царствъ и народовъ. Держи еже имаши, да никто-же приметъ вѣнца твоего!". То-же самое, въ сущности, высказывается и учеными юристами.

„Въ русской монархіи", читаемъ мы у проф. Куплеваскаго, „какъ и вообще въ неограниченныхъ монархіяхъ, титулъ начинается словами: „Божіею милостью". Этимъ имѣется въ виду показать, что Монархъ имѣетъ самостоятельное право и *ни отъ кого на землѣ свою власть не заимствуетъ*" [3]).

„Власть Россійскимъ Государямъ", говоритъ проф. Сокольскій, „вручается отъ Господа, она, подобно власти древнихъ греческихъ самодержцевъ, *Божественнаго происхожденія*" [4]).

Великолѣпное выраженіе получила мысль о божественвенномъ происхожденіе Царской власти въ знаменитыхъ словахъ манифеста 3 іюня 1907 г. „Отъ Господа Бога вручена Намъ власть Царская надъ народомъ Нашимъ. Предъ Престоломъ Его Мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской".

---

[1]) Бѣлинскій, Полное Собраніе Сочиненій, IV, стр. 400.

[2]) Кременецкій, Христіанское ученіе..., стр. 13.

[3]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 123.

[4]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 63.

Такимъ образомъ, власть русскаго Императора *является непроизводной.* Въ этомъ смыслѣ гр. Сперанскій училъ: „Титулъ Самодержца означаетъ не только власть верховную, но и власть *отъ всякой другой власти*, какъ то сейма или внутренняго какого либо установленія, *независимую*“ [1]). Это утвержденіе находимъ нерѣдко и у современныхъ авторовъ:

Проф. Паліенко пишетъ: „Самодержавіе“ означаетъ собой въ Основныхъ Законахъ не абсолютизмъ, неограниченность власти, а идею верховенства и *полноту правъ непроизводной власти* Монарха, въ силу чего Монархъ является по этой идеѣ носителемъ всѣхъ верховныхъ полномочій государственной власти“ [2]).

Прив.-д. Лазаревскій отмѣчаетъ непроизводный характеръ монархической власти вообще. „Отличительное положеніе монарха состоитъ въ томъ, что въ то время, какъ всѣ другіе органы государства (кромѣ избирательныхъ коллегій, состоящихъ изъ гражданъ) получаютъ свои полномочія отъ какого либо другаго органа,—*король не производитъ своей власти ни отъ чьей другой.* Это есть рѣзкая особенность королевской власти, унаслѣдованная еще отъ самодержавной монархіи, когда король, воплощая въ себѣ всю государственную власть, ни у кого не заимствовалъ своихъ полномочій, а наоборотъ, самъ являлся основаніемъ власти всѣхъ другихъ органовъ управленія. Этотъ *самостоятельный характеръ власти королей* внѣшнимъ образомъ выражается въ словахъ „Божіею милостью“, включаемыхъ въ титулъ монарховъ“ [3]).

Построеніе это соотвѣтствуетъ тому толкованію монархическаго суверенитета, которое мы находимъ въ германской литературѣ государственнаго права. „Признаніе монарха *сувереномъ и носителемъ государственной власти во всей ея полнотѣ* не означаетъ собой, по объясненію германскихъ ученыхъ, что власть монарха *безгранична*, такъ какъ въ силу конституціи монархъ обязанъ при осуществленіи своихъ

---

1) Сперанскій, Руководство..., стр. 56.

2) Паліенко, Основные Законы..., стр. 74.

3) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 140.

правъ соблюдать извѣстныя формы и связанъ соучастіемъ другихъ органовъ, но означаетъ *лишь неделегированный характеръ власти* монарха и создаетъ въ пользу монарха презумпцію управленія: а именно, ему принадлежатъ всѣ полномочія, которыя не изъяты у него спеціально, тогда какъ другимъ органамъ принадлежатъ лишь тѣ полномочія, которыя опредѣленно присвоены имъ" [1]).

Не всѣ, однако, держатся изложеннаго пониманія выраженія „самодержавіе". Возражая противъ него, проф. Грибовскій говоритъ: „Подобному предположенію противорѣчитъ то обстоятельство, что въ 54 ст. Осн. Законовъ независимость Императорской власти *безъ того ясно выражена въ словахъ „титула"*: „Божьей милостью Мы, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій" [2]). Врядъ ли можно признать это возраженіе основательнымъ. Титулъ подчеркиваетъ собственно божественное происхожденіе Императорской власти. О томъ-же, что она носитъ, такъ сказать, земной непроизводный характеръ прямо ничего не говоритъ.

Въ то-же время дѣлаются попытки истолковать права Государя Императора, никакъ непроизводныя, а какъ делегированныя властью высшей, которой считаютъ власть законодательную, принадлежащую якобы равномѣрно Монарху и палатамъ. „Все это", пишетъ проф. В. В. Ивановскій о предметахъ верховнаго управленія, „дѣйствительно представляетъ собой отграниченную отъ законодательства путемъ делегаціи дѣятельность Монарха. *Всѣ виды делегированной власти Монарха точно опредѣлены*" [3]). Исходя изъ тѣхъ-же предположеній, прив.-доцентъ Лазаревскій развиваетъ, какъ мы видѣли [4]), цѣлую теорію о томъ, что Государю Императору принадлежитъ лишь „опредѣленная сумма государственныхъ полномочій".

Мы уже знаемъ, что говорить о подобной делегаціи совершенно недопустимо. *Вся государственная власть* по дѣй-

---

[1]) Паліенко, Суверенитетъ, стр. 311.

[2]) Проф. Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 25.

[3]) См. выше, глава II. „Верховный обладатель государственной власти", стр. 17 сл.

[4]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 396.

ствующему русскому праву *принадлежитъ Государю Императору.* Ему-же принадлежитъ, въ частности, и власть законодательная. О какой-же делегаціи возможно говорить при этихъ условіяхъ? Теорія делегаціи, читаемъ мы у г. Захарова, „*не примѣнима къ русскому* Монарху, *къ характеру октроированной конституціи, ко всему историческому развитію понятія о нашей* Верховной Власти“ [1]). „Изъ такого взгляда на современную власть русскаго управленія выходило бы, что власть, даровавшая Основные Законы, надѣлившая законодательными правами Государственную Думу и Совѣтъ, *сама себѣ делегировала часть принадлежащаго ей цѣлаго* и что въ будущемъ возможна делегація ей полномочій по отдѣльнымъ вопросамъ“ [2]). Возвращаемся къ развитію нашей мысли.

Верховенство Монарха, какъ непроизводное, есть Его собственное, самостоятельное право. Это очень часто отмѣчается изслѣдователями, напр., проф. Сокольскимъ: „Императоръ Всероссійскій царствуетъ *по собственному праву* и соединяетъ въ своихъ рукахъ *всѣ стихіи державнаго права,* почему и называется Самодержцемъ“ [3]).

Проф. Романовичемъ-Славатинскимъ: „Самодержавіе, какъ показываетъ самое слово, означаетъ, что Государь Императоръ *самъ держитъ всѣ стихіи* своего державнаго права во всей ихъ цѣльности и *полнотѣ* и *безъ всякаго участія другой какой бы то ни было власти* въ государствѣ. Подобно тому, какъ камень самоцвѣтный, имѣетъ свой собственный, ему присущій, а не извнѣ полученный, цвѣтъ и блескъ, подобно тому и самодержавная власть имѣетъ *свои собственныя,* ей присущія, а не извнѣ данныя *права,* такъ какъ въ ней воплощаются самость и державныя права великой Русской Націи, которыя она получила не извнѣ, но выработала пбтомъ и кровью своего многовѣковаго историческаго развитія“ [4]).

Проф. Алексѣевымъ: „Самодержавіе означаетъ, что Русскій Царь не получилъ верховной власти извнѣ, а *самъ*

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 260.

[2]) Захаровъ..., Система..., стр. 260.

[3]) Сокольскій, Русское Государственное Право, стр. 63.

[4]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 77.

держитъ ее; что эта власть не власть производная, а власть, которой Русскій Царь обладаетъ *въ силу самостоятельнаго права.* Русскій Царь не есть конституціонный монархъ, права котораго основываются на писанной конституціи и въ ней находятъ свое основаніе и свои предѣлы, это и не императоръ волею народа, „par la volonté du peuple", какъ именовалъ себя Наполеонъ" [1]).

Проф. Чичеринымъ: „По самому существу этого правленія, Монархъ держитъ власть, независимо отъ кого бы то ни было, не какъ уполномоченный, а *по собственному праву.* Поэтому онъ называется Самодержцемъ. Этотъ титулъ присваивается обыкновенно монархіи неограниченной, хотя, по смыслу выраженія, оно можетъ относиться и къ монархіи ограниченной, гдѣ престолъ пріобрѣтается въ силу наслѣдственнаго права" [2]).

Проф. В. В. Ивановскимъ: „Выраженіе „самодержавный" означаетъ, что русскій Императоръ пользуется верховною властью *по собственному праву, независимо отъ какого бы то ни было установленія и не раздѣляетъ ее ни съ кѣмъ"* [3]).

Г. Никольскимъ: „По существу неограниченной монархіи, Г о с у д а р ь является самодержцемъ, т. е., имѣющимъ власть независимо отъ кого бы то ни было, не какъ уполномоченный, а *по собственному праву"* [4]).

А изъ изслѣдователей послѣдняго времени г. Князьковымъ: „Самодержавіе,—принявъ во вниманіе историческое происхожденіе этого слова,—можетъ означать теперь, при конституціонной формѣ правленія, - *во внѣ независимость Государя и государства, а во внутреннихъ отношеніяхъ* державныя права и самостоятельность М о н а р х а, властвующаго *по собственному праву,* унаслѣдованному отъ предковъ, и олицетворяющаго *идею верховной власти въ странѣ"* [5]).

Г. Калантаровымъ: „Mit der Bezeichnung der monarchi-

---

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 173.

[2]) Чичеринъ, Курсъ государственной науки, 1. Общее государственное право, стр. 134.

[3]) Никольскій, Государственное Право, стр. 22.

[4]) Ивановскій, Русское Государственное Право, I, стр. 64.

[5]) Князьковъ, Самодержавіе, стр. 37.

schen Gewalt als „selbstherrlicher“ der Gesetzgeber *auf ihren selbständigen Ursprung*, auf deren Zugehörigkeit zum *Monarchen kraft eigenen Rechtes* hinweisen wollte. Die monarchische Gewalt in Russland ist in dem Sinne selbständig, dass sie ihre Begründung nicht in den Grundgesetzen zu suchen braucht, dass sie in denselben nur die Grenze ihrer Herrscherrechte findet, das dagegen alle beschränkenden Faktoren in quali et quanto ganz und ausdrücklich auf den Grundgesetzen beruhen“ [1]).

Г. Шлезингеромъ: „Die historische Stellung des Zaren ist eine Macht, welche die Quelle der Rechtsordnung ist. Seine Macht hat Er nicht vom Staate oder dem Volke, sondern Er hat *sein Recht von sich selbst.* In dieser Beziehung hat die Verfassungsreform nichts verändert. Die Stellung des Zaren beruht nicht auf den Grundgesetzen, sondern die Grungesetze sind von der Zarischen Macht geschaffen“ [2]).

Своимъ непроизводнымъ характеромъ Императорская власть отличается отъ властей подчиненныхъ. Послѣднія являются *производными*, именно отъ власти Монарха, потому, что созданы правомъ, источникомъ котораго является Верховная Власть. *Ихъ власть не является и собственной* ихъ властью, потому что каждому органу государства непосредственно или посредственно она вручается отъ Государя Императора, потому что въ своей дѣятельности они должны руководствоваться внѣшне обязательными для нихъ законами, указами и повелѣніями Монарха и распоряженіями правительства, потому что всѣ акты подчиненныхъ властей совершаются, такъ или иначе, подъ надзоромъ Верховной Власти и подлежатъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, кассаціи съ ея стороны, наконецъ, почему что за свои дѣйствія всѣ они несутъ судебную и административную отвѣтственность.

Вопросами этого рода мы не разъ занимались уже; здѣсь будетъ, пожалуй, интересно привести § 1 изъ извѣстнаго „Систематическаго Свода существующихъ Законовъ Россійской Имперіи“ [3]): „Самодержавный Государь есть *источникъ всякой* государственной и гражданской *власти*“. Подобныя мысли мы встрѣчаемъ, конечно, и у современныхъ авторовъ.

---

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 28-29.

[2]) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 422.

[3]) Основанія россійскаго права. Вступленіе. О законахъ вообще. I. О законодательной Власти и Государственномъ управленіи. § 1.

По мнѣнію проф. Котляревскаго, существо самодержавія состоитъ въ томъ, что обладающая имъ Власть путемъ самоограниченія создаетъ ограниченія для себя и для подчиненныхъ государственныхъ властей. Онъ говоритъ именно: „Самодержавной въ современномъ русскомъ государственномъ правѣ называется Власть, которая служитъ *источникомъ для всякой другой власти въ государствѣ*" [1]).

Разъ власть Государя Императора непроизводная, или самостоятельная, т. е., собственная, личная, то единственное основаніе, на которомъ она можетъ основываться,— собственное-же могущество Государя Императора, представляющее *господствующую*, хотя и не единственную, *силу въ государствѣ*. Безъ существованія силы, которая бы перевѣшивала всѣ остальныя силы, ни одно государство, вообще, существовать, не можетъ. Оно должно обратиться въ состояніе хаоса и исчезнуть. Такая сила находится въ Россійской Имперіи въ рукахъ Государя Императора.

Господствующая сила можетъ быть физической, духовной или экономической,—въ государствахъ нашего времени имѣетъ она всегда смѣшанный характеръ,—явной или даже тайной, исторически сложившейся или временно захваченной, сознательно организованной или фактически образовавшейся, правомѣрной или деспотической, пользующейся нравственнымъ авторитетомъ или ненаводимой, единоличной или коллективной и пр. Она необходима для того, чтобы давать общее верховное направленіе судьбамъ государства. Итакъ, самодержавной называется русская верховная власть, покоющаяся на собственной силѣ, *самодержавіемъ-же верховная государственная власть*, располагающая наибольшимъ могуществомъ въ Россіи, *или лишь — могущество, находящееся въ рукахъ Верховной Власти*. Могущество это можетъ проявляться во внутреннихъ отношеніяхъ государства и во внѣшней его жизни. Впрочемъ, самодержавіе находятъ иногда не только въ русскомъ государственномъ строѣ.

У проф. В. Д. Каткова мы читаемъ слѣдующее: „Идея самодержавія не есть исключительная особенность русской государственности. Въ скрытомъ видѣ, въ видѣ тенденціи или потенціи, и въ открытомъ видѣ положительнаго факта

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 155.

идея самодержавія извѣстна, какъ прошлой исторіи человѣчества, такъ и жизни современныхъ народовъ. Гдѣ нѣтъ *личнаго самодержавія*, самодержавія императоровъ, тамъ оно смѣняется идеей *коллективнаго самодержавія*, самодержавія парламентовъ, самодержавія организованнаго народа, или цѣлаго государства, какъ, напр., въ отношеніяхъ метрополіи къ колоніямъ" [1]).

„Вотъ почему идею самодержавія лелѣютъ даже люди, совершенно отрицательно относящіеся ко всему современному общественному и государственному строю: все они отрицаютъ, все хотятъ уничтожить, кромѣ одного... идеи самодержавія подъ терминомъ *диктатуры пролетаріата*. Въ скрытомъ, дремлющемъ видѣ эта идея самодержавія живетъ въ груди самаго убѣжденнаго республиканца, когда сознаніе огромности задачи, какъ политическаго идеала, связывается у него съ яснымъ представленіемъ мизерности настоящихъ силъ для осуществленія идеала" [2]). „Идея самодержавія не есть какая то архаическая идея, обреченная на гибель съ ростомъ просвѣщенія и потребности въ индивидуальной свободѣ. *Это вѣчная и универсальная идея*, теряющая свою силу надъ умами при благопріятномъ стеченіи обстоятельствъ, и просыпающаяся съ новою силою тамъ, гдѣ опасности ставятъ на карту самое политическое бытіе народа. Это героическое лѣкарство, даваемое больному политическому организму, не утратившему еще жизнеспособности" [3]).

Противъ подобнаго примѣненія одного изъ важнѣйшихъ терминовъ русскаго государственнаго права къ строю другихъ государствъ можно, впрочемъ, представить возраженія. Дѣло въ томъ, что могущество, лежащее въ основаніи верховной власти, въ каждомъ государствѣ представляетъ свои особыя, оригинальныя черты. Выраженіе самодержавіе *спеціально создано для обозначенія могущества* Государя Императора. За нимъ оно и должно сохраниться. Для обозначенія-же могущества верховной власти въ другихъ государствахъ имѣется достаточно и иныхъ выраженій и,

---

1) Катковъ, О русскомъ самодержаіи, стр. 3.

2) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 4—5.

3) Катковъ, О рускомъ самодержавіи, стр. 19.

прежде всего, терминъ общаго значенія — суверенитетъ, каковое выраженіе употребляется для обозначенія не только юридическаго верховенства, но и фактическаго могущества государственной власти, причемъ говорятъ о внутреннемъ и внѣшнемъ суверенитетѣ.

Не будучи создано правомъ и не являясь делегированнымъ, *самодержавіе* русскихъ Императоровъ *является, по своему происхожденію, именно фактической силой.* Подобную силу и называютъ суверенной не въ юридическомъ, но фактическомъ смыслѣ слова. Словомъ, рядомъ съ юридическимъ суверенитетомъ въ теоріи государственнаго права формулируется суверенитетъ фактическій. Вотъ это выраженіе и слѣдуетъ употреблять, когда изучаютъ вопросъ вообще или въ приложеніи къ иностраннымъ государствамъ. Удачныя мысли относительно суверенитета въ этихъ двухъ смыслахъ находятъ у г. Магазинера:

„Юридическій суверенитетъ есть не только извѣстное право, но и *сила осуществлять это право*" [1]). „Понятіе суверенитета, т. е., высшей власти въ государствѣ, соединяетъ въ себѣ два совершенно различныхъ значенія: съ одной стороны, оно обозначаетъ *фактическій суверенитетъ*, т. е., реальную силу, доставляющую какому нибудь общественному классу, группѣ или лицу высшее фактическое господство и власть надъ всѣмъ обществомъ; съ другой стороны — юридическій суверенитетъ" [2]). „Тотъ, *кто имѣетъ силу и право устанавливать объемъ своей власти*, тотъ, само собой ясно, можетъ въ случаѣ необходимости и расширять этотъ объемъ, т. е., или, на основаніи своего права, издавать законы, идущіе прямо или косвенно противъ существующаго права,— или, *на основаніи своей фактической силы*, нарушать существующее право" [3]). Все это очень близко къ нашему построенію Царской власти. Нельзя, однако, тутъ-же не отмѣтить, что великое преимущество русской терминологіи состоитъ въ томъ, что для каждаго изъ этихъ двухъ пониманій суверенитета, она создала особое выраженіе, если дѣло идетъ о суверенитетѣ юридическомъ—верховенство, если о суверенитетѣ фактическомъ—самодержавіе.

---

[1]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 48.

[2]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 32—3.

[3]) Магазинеръ, Самодержавіе народа, стр. 26.

Нѣкоторые утверждаютъ даже, что суверенитетъ есть не столько право, сколько высшее фактическое могущество въ государствѣ. Одинъ изъ новѣйшихъ государствовѣдовъ проф. Менгеръ учитъ: „*Суверенитетъ, это—высшая фактическая сила въ государствѣ.* Вопросъ о томъ, кому принадлежитъ въ государствѣ суверенитетъ, можетъ быть рѣшенъ тщательнымъ наблюденіемъ надъ всѣмъ государственнымъ строемъ и справокъ съ историческимъ опытомъ, но никакъ не однимъ изученіемъ законовъ, хотя фактъ такой важности непремѣнно долженъ быть отмѣченъ въ нихъ“ [1]). „Въ дѣйствительности, обладаніе высшей государственной властью опредѣляется не тѣмъ, имѣетъ ли право суверенъ на извѣстныя государственно-правовыя полномочія, а какъ разъ наоборотъ тѣмъ, можетъ ли онъ въ случаѣ необходимости дѣйствовать и противъ права. Много разъ обсуждавшійся вопросъ относительно того, принадлежитъ ли суверенитетъ въ монархіяхъ главѣ государства или народу, не можетъ, слѣдовательно, быть разрѣшенъ въ такой общей формѣ. Государь суверенъ тогда, когда *соотношеніе силъ* позволяетъ ему *успѣшно совершить государственный переворотъ*, а народъ тогда, когда можетъ успѣшно провести революцію“ [2]).

Указаніе на то, что фактическая сила въ сферѣ конституціонныхъ вопросовъ значитъ все, или почти все, новаго, конечно, содержитъ въ себѣ немного. Въ этомъ отношеніи интересно привести слѣдующія соображенія одного иностранца о русскихъ порядкахъ послѣднихъ лѣтъ. Г. Шасль пишетъ: „A vrai dire, quand il agit de la forme même du gouvernement, la force est moins an service de droit que le droit au service de la force. Si l'Empereur a concédé la charte du 17 octobre, c'est qu'il a senti sa propre faiblesse, tandis que le peuple avait conscience de sa propre force. Si le gouvermement s'est mis au-dessus de la loi au juin 1907, c'est qu'il *se sentait assez fort matériellement et moralement* pour remanier d'autorité le système électoral“ [3]). Разсужденіе, что касается русскихъ отношеній, конечно, свойства довольно элементарнаго и врядъ ли вѣрное, но общая мысль о роли

---

1) Менгеръ, Новое ученіе о государствѣ, стр. 173.
2) Менгеръ, Новое ученіе о государствѣ, стр. 174.
3) Chasles, Le parlement russe..., p. 158.

силы и права въ области вопросовъ формы правленія заслуживаетъ вниманія, какъ новое повтореніе старой истины.

Фактическое могущество русскихъ Императоровъ складывалось исторически. Въ манифестѣ 3 іюня 1907 г. мы читали объ „исторической власти Русскаго Царя". *Путемъ многовѣковой работы русскихъ Монарховъ и всего Русскаго Народа въ распоряженіи* Императорской Власти *сосредоточилось одно изъ величайшихъ на землѣ могуществъ*, ставшее источникомъ и основаніемъ внутренняго и внѣшнаго благополучія Народа и Государства Русскаго. Историческое происхожденіе Императорской власти хорошо выяснялось въ старомъ учебникѣ русскаго государственнаго права проф. А. С. Алексѣева. Онъ говорилъ въ немъ:

„Русскій Царь ни отъ кого не получаетъ и не получилъ своей власти; русскіе Цари и Князья объединили разрозненныя племена и организовали то Русское Государство, подъ сѣнью котораго сложился Русскій Народъ, и прежде, чѣмъ Русскій Народъ почувствовалъ себя политическимъ тѣломъ, во главѣ его уже стояли русскіе Цари, сильные созданнымъ ими государствомъ и организованными ими общественными силами. Русскіе Цари возникли съ Русскимъ Царствомъ, воспитавшимъ Русскій Народъ къ сознанію своего единства. Власть русскаго Царя—власть самодержавная, т. е., власть самородная, не полученная извнѣ, не дарованная другой властью. Основаніемъ этой власти служитъ не какой нибудь юридическій актъ, не какое нибудь законоположеніе, а *все историческое прошедшее Русскаго Народа*" [1]).

Въ чемъ-же состоитъ самодержавіе Государя Императора, то всемогущество, которое Монархъ проявляетъ во внутреннихъ и внѣшнихъ сношеніяхъ Имперіи? Фактическое могущество, которымъ располагаетъ верховная власть, въ разныхъ государствахъ разное, представляетъ собой особенности, которыя преимущественно и налагаютъ *національный отпечатокъ* на государственное устройство страны. Наши Основные Законы въ двухъ случаяхъ опредѣленно указываютъ ту мощь, которая принадлежитъ Монарху самодержавно. Въ статьѣ 14 говорится, что „Государь

[1]) Алексѣевъ, Русское Государственное Право, стр. 173.

Императоръ есть Державный Вождь Россійской арміи и флота", а въ статьѣ 65 постановляется о самодержавной власти Монарха въ дѣлахъ Православной церкви. Остановимся на этихъ двухъ элементахъ самодержавія, хотя, конечно, ими Царское всемогущество не ограничивается.

Военныя сухопутныя и морскія силы Имперіи, созданныя особыми стараніями Монарховъ изъ династіи Романовыхъ и являющіяся предметомъ ихъ особыхъ всегдашнихъ попеченій, органически связаны съ русскимъ Императорскимъ Домомъ, внѣ зависимости отъ постановленій законовъ. Законы выражаютъ въ этомъ отношеніи лишь то, что существуетъ и само собой, фактически, что, говоря словами члена Государственнаго Совѣта К. Н. Сухотина, „исторически сложилось у насъ въ Россіи въ теченіи нѣсколькихъ вѣковъ", что „безсознательно и сознательно чувствувалось каждымъ русскимъ человѣкомъ, а тѣмъ болѣе каждымъ русскимъ воиномъ" [1]). Военная мощь составляетъ однимъ изъ *главныхъ элементовъ самодержавія Русскихъ Монарховъ.* Приблизительно то-же самое слѣдуетъ сказать и относительно религіозно-нравственнаго значенія Императорской власти.

Самодержавіе русскихъ Царей есть одно изъ величайшихъ религіозно-нравственныхъ могуществъ на землѣ. Русскій Императоръ именуется въ русскомъ правѣ, какъ мы знаемъ, Главою Православной Каѳолической Церкви. Съ юридической точки зрѣнія, церковная власть его покоится на русскихъ законахъ. Но фактическое церковное и религіозно-нравственное могущество его неизмѣримо значительнѣе того, что формулировано въ нашихъ законахъ. Надо вспомнить то громадное значеніе, которое всегда имѣлъ, послѣ паденія Византіи, русскій Царь для всего православнаго міра. Повиновеніе его власти Православная Церковь возводитъ въ религіозный дагматъ и даетъ освященіе всѣмъ проявленіямъ его самодержавія. Можно съ полной увѣреностью утверждать, что какъ бы ни измѣнялись статьи нашихъ законовъ, имѣющія отношеніе къ данному вопросу, даже если бы онѣ вовсе исчезли, религіозно-нравственный авторитетъ русскаго Монарха отъ этого не умалился бы. Для этого надо

---

[1]) Сухотинъ. Отчетъ Государственнаго Совѣта, сессія IV, стр. 1377

было бы, чтобы произошли измѣненія въ самой религіозной жизни Русскаго Народа и всего православнаго Востока.

Не требуетъ, послѣ всего сказаннаго, особыхъ поясненій значеніе самодержавія въ жизни Народа и Государства Русскаго. Въ Наказѣ Екатерины Великой читаемъ: „Государь есть *самодержавный;* ибо никакая другая, какъ только соединенная въ Его особѣ, власть не можетъ дѣйствовати сходно *со пространствомъ толь великаго государства.* Пространное государство предполагаетъ *самодержавную власть* въ той особѣ, которая онымъ правитъ. Надлежитъ, чтобы скорость въ рѣшеніи дѣлъ, изъ дальнихъ странъ присылаемыхъ, награждала медленіе, отдаленностію мѣстъ причиняемое. Всякое другое право еще не только было бы Россіи вредно, но и *въ конецъ разорительно.* Другая причина та, что лучше повиноваться законамъ подъ однимъ господиномъ, нежели угождать многимъ". „*Самодержавныхъ правленій* намѣреніе и конецъ есть слава гражданъ, государства и Государя" [1]).

Одинъ изъ глубокихъ русскихъ политическихъ мыслителей начала XIX столѣтія М. Н. Карамзинъ писалъ: „Самодержавіе есть *палладіумъ* Россіи; цѣлость его необходима для ея счастія" [2]). Съ своей стороны, митрополитъ Филаретъ не разъ говорилъ: „Самодержавіемъ Россія стоитъ твердо". Подобныя-же мысли находимъ у цѣлаго ряда писателей болѣе поздняго времени, а въ томъ числѣ и ученыхъ юристовъ:

Проф. Романовичъ-Славатинскій: „Совершивъ свои реформы, совершила ли Самодержавная Власть свою историческую миссію, исчерпала ли она уже всѣ тѣ реформы, въ которыхъ нуждается родная земля? Нѣтъ и нѣтъ! Пока стоитъ Россія, оно будетъ ея палладіумомъ, „*днищемъ доброму стоянію всего народа*" какъ выражался нѣкогда, Крыжаничъ, главнымъ цементомъ, связывающимъ громадныя разбросанныя пространства въ единую и цѣльную русскую государственную территорію и претворяющимъ разноязычныя и разновѣрныя ея племена въ мощную Русскую Націю, прирожденную защитницу и руководительницу всего Славянства. Пока будетъ стоять русское Самодержавіе, оно будетъ

---

[1]) Наказъ..., Глава V, ст. 9, 11, 12 и 15. — Чечулинъ, Наказъ..., стр. 3—4.

[2]) Карамзинъ, О древней и новой Россіи..., стр. 2343.

охраною равноправія Русскаго Народа, защитою слабыхъ, убогихъ и малыхъ отъ сильныхъ, богатыхъ и большихъ, которые господствуютъ въ западно-европейскомъ, аристократическомъ, буржуазномъ или псевдодемократическомъ конституціонномъ строѣ, и монархическаго, и республиканскаго типа"[1]).

М. Н. Катковъ: „Съ самодержавною властію Русскаго Государя неразрывно соединено *самое существованіе Россіи.* Незыблемая и свободная верховная власть, какая Богомъ дарована Русскому Государю, всего вѣрнѣе обезпечиваетъ народное благо и всего лучше можетъ способствовать ему"[2]).

П. Н. Семеновъ: „Наше неограниченное Самодержавіе есть основной и *главный устой нашего государственнаго строя.* Его историческое развитіе свидѣтельствуетъ, что въ немъ залогъ свѣтлаго будущаго Русскаго Государства. Отрѣшиться отъ него народу равносильно отреченію отъ своей исторіи, вѣковыхъ трудовъ и усилій по собиранію земли русской и сплоченію ея въ одно цѣлое могучее государство"[3]).

Проф. В. Д. Катковъ: „Самодержавіе—святыня русской народной жизни, оплотъ противъ разрушающаго вліянія соціализма и демократіи, оно создало то, чѣмъ мы живемъ, чѣмъ мы связаны, что придаетъ смыслъ нашему существованію. Самодержавіе создало Россію, и, выросшая въ иныхъ условіяхъ, чѣмъ западныя государства, *Россія или будетъ жить подъ эгидою Самодержавія или падетъ вмѣстѣ съ нимъ"*[4]).

Н. И. Черняевъ: „Незыблемость самодержавія—основной догматъ нашего государственнаго права и нашей государственной мудрости"[5]). „Какъ замѣтилъ еще Ѳеофанъ Прокоповичъ въ своемъ сказаніи „О кончинѣ Петра II и о вступленіи на престолъ Анны Іоанновны", „Русскій Народъ...

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 73.

[2]) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 46.

[3]) Семеновъ, Самодержавіе, стр. 10.

[4]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 32.

[5]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 1.

только самодержавнымъ владѣтельствомъ хранимъ быть можетъ; а если каковое нибудь иное владѣніе правило воспріиметъ, *содержаться ему въ цѣлости и благосостояніи отнюдь невозможно*" [1]). Краснорѣчиво говорилъ объ этомъ однажды также членъ 3 Государственной Думы В. А. Образцовъ:

„Не въ первый разъ потрясается до основанія Царство наше, не въ первый разъ становится оно на край гибели отъ враговъ внѣшнихъ и внутреннихъ, но общимъ порывомъ религіознаго воодушевленія, установленіемъ единодержавія и утвержденіемъ самодержавія спасалась Русь, Самодержавный вѣнецъ и—Глава великаго Царства нашего. Кто хочетъ поразить Главу, хочетъ поразить все тѣло. *Россія безъ Самодержавія будетъ великимъ трупомъ, который расклюютъ хищные коршуны.* Не даромъ въ то время, когда мы слышали крики „долой Самодержавіе", торжествующіе преждевременную побѣду враги наши кричали также „мы растопчемъ Русскій Народъ". Не даромъ въ то время, когда оскорблялись храмы наши, когда разстрѣливались и разрывались Царскіе портреты, одновременно съ этимъ поднимались портреты Гирша и Ротшильда, и православный Русскій Народъ, какъ рабовъ, заставляли поклоняться имъ и кричали „вотъ цари наши и ваши". Господа, *поражая Самодержавіе, намъ готовятъ иноземное иго*" [2]).

Послѣ всего сказаннаго и становится понятнымъ то, что мы видѣли въ недалекомъ прошломъ. Желавшіе измѣнить русскій государственный строй, вели борьбу не съ чѣмъ другимъ, какъ именно съ Самодержавіемъ. Желали поставить выше Монарха какую нибудь другую власть, *другое фактическое могущество,* — хотя бы диктатуру пролетаріата. Дѣйствительно, захватить верховную власть въ странѣ возможно, лишь захвативъ въ ней фактическое распоряженіе, ставши господствующей силой.

При обсужденіи въ 3 Государственной Думѣ адреса Государю Императору В. М. Пуришкевичъ говорилъ, между прочимъ [3]): „Не впервые раздается возгласъ: *„долой*

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 1.

[2]) Образцовъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 215.

[3]) Пуришкевичъ. Засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907. Отчетъ, стр. 151.

Самодержавіе!"... Мы слышали эти крики, услышатъ ихъ, вѣроятно, и дѣти, и внуки наши, какъ слышали уже наши дѣды и отцы, отстаивая свою святыню... Не глядите на насъ, сидящихъ справа, какъ на сторонниковъ безпросвѣтной реакціи. Не меньше васъ возмущенные захватомъ власти приказнымъ людомъ, стремимся мы перенести центръ тяжести въ руки тѣхъ, что призваны Престоломъ къ его подножію для совмѣстнаго труда, но совмѣстный трудъ не знаменуетъ собой дерзновеннаго посягательства на то, что освящено вѣками исторіи, вознесшей насъ къ вершинамъ власти, могущества и славы".

Таково то ученіе о самодержавіи Императорской Власти, которое, имѣя въ своей основѣ русское положительное право, оправдывается и словеснымъ значеніемъ даннаго термина, и теоретическими соображеніями. Оно близко къ пониманію монархическаго принципа германскими учеными. По ихъ мнѣнію, „*власть монарха*, существовавшая до конституціи, на ней *не основывается*, а наоборотъ конституція имѣетъ своимъ источникомъ власть короля. Король, по словамъ Зейделя, черпаетъ свою власть не изъ какого нибудь правоваго титула: онъ господствуетъ въ силу своей, ему одному свойственной, власти (мощи?) (aus eigener Macht)" [1]). „Воззрѣніе на государственную власть, какъ на непроизводную *естественную силу*, не на правѣ, а на природѣ основанную и выражающуюся въ способности непреодолимо господствовать и безусловно подчинять себѣ членовъ государственнаго союза, раздѣляется всѣми видными представителями современной нѣмецкой науки государственнаго права" [2]). Формулируется оно слѣдующимъ образомъ:

„Власть государства предшествуетъ его праву: она является той естественной, первичной, непроизводной силой, которая порождаетъ всякое право и всякую власть и которая поэтому не можетъ быть связана правомъ" [3]). „Носитель государственной власти, какимъ является монархъ, разсуждаютъ

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 19.

[2]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 40.

[3]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 42.

они, представляетъ собою, несомнѣнно, государственный органъ, но органъ въ особенномъ, высшемъ значенiи этого слова, а именно, онъ отличается отъ другихъ органовъ двумя признаками: во-первыхъ, его власть—*власть самородная*, неделегированная, на конституцiи непосредственно основанная, во-вторыхъ, его *власть всеобъемлющая* и точными юридическими нормами неопредѣленная; она не слагается изъ того или другаго правомочiя, а охватываетъ верховную власть въ ея цѣломъ“ [1]. „Исходя изъ этого воззрѣнiя, нѣмецкiе писатели утверждаютъ, что эта *сила не вся введена въ русло правовыхъ нормъ*, что она, поэтому, существуетъ въ двоякомъ видѣ, частью въ свободномъ, правомъ не урегулированномъ, частью въ связанномъ, правомъ ограниченномъ. Такой взглядъ на двойственный характеръ власти проявляется, между прочимъ, въ слѣдующихъ характерныхъ словахъ Еллинека: „Отъ природы распространяя свою мощь на все, что доступно его силѣ, государству по праву подвластно лишь то, на что его уполномочиваетъ его правовой порядокъ“. „Рядомъ, такимъ образомъ, съ естественной властью государства, по природѣ всеобъемлющей, существуетъ власть, правомъ ограниченная, дѣйствующая лишь въ предѣлахъ, установленныхъ правовой организацiей. Первая принадлежитъ монарху, какъ носителю государственной власти вообще, вторая—остальнымъ государственнымъ органамъ. Если эти послѣднiе осуществляютъ власть правовую, то монархъ распоряжается властью, которая юридически неопредѣлима и которая находитъ *свои границы лишь въ естественныхъ предѣлахъ* фактической силы государства“ [2].

Сопоставленiе русскаго государственнаго строя съ нѣмецкой доктриной монархическаго принципа не можемъ не быть чрезвычайно полезно для насъ. Оно показываетъ, что, если право есть соцiальная математика, формулы которой имѣютъ всеобщее значенiе, могутъ быть примѣняемы всюду, гдѣ наличность соцiальныхъ силъ даетъ тѣ-же итоги, то государственный порядокъ, все-же, не отвлеченное поня-

---

[1] Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 56.

[2] Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 63.

тіе, лишенное жизни, лишенное крови. Въ основѣ его лежатъ великія естественныя силы, *національныя*, *религіозно-моральныя*, *физическія* и пр., и примѣненіе формулъ права должно производиться сообразно обстоятельствамъ, послѣ всесторонняго, такъ сказать счета, измѣренія и взвѣшиванія всѣхъ наличныхъ данныхъ. Далѣе, это-же сопоставленіе показываетъ намъ, что суверенитетъ Монарха, т. е., принадлежащее ему собственное фактическое могущество, источникъ всего государственнаго порядка и всякой власти, признается и развивается въ цѣлую теорію и изслѣдователями права другихъ монархически устроенныхъ государствъ. Не всѣ, однако, отдаютъ должное нѣмецкой доктринѣ монархическаго принципа.

Такъ, не раздѣляетъ этой теоріи и проф. А. С. Алексѣевъ: „Власть монарха не можетъ быть ничѣмъ инымъ, какъ властью государственнаго органа, основаніе и предѣлы правомочій котораго опредѣляются государственной организаціей, другими словами, ничѣмъ инымъ, какъ *властью, основанной на правѣ и связанной правомъ*“ [1]). „Не существуетъ государственной власти, пока не существуетъ организаціи, т. е., правового порядка, опредѣляющаго устройство государственныхъ органовъ, порядокъ ихъ призванія, предѣлы и формы ихъ дѣятельности“ [2]). „Люди или группы людей, образующіе государственные органы, повелѣваютъ не въ силу присущаго имъ естественнаго превосходства, а въ силу того *права повелѣвать*, *которое за ними закрѣпилъ правовой порядокъ.* Ихъ способность своими повелѣніями вызвать повиновеніе не дана имъ природой, а опредѣлена юридическими нормами; это не естественная сила, своимъ превосходствомъ вынуждающая подчиненіе, а сила производная, своимъ правомъ повелѣвать вызывающая обязанность повиноваться“ [3]). „Государственная власть, будучи правомъ государственныхъ органовъ повелѣвать, не представляетъ собою прежде всего первичнаго единства, т. е., ни того *внѣш-*

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 54.

[2]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 48.

[3]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 49.

няго единства, которое имѣютъ предметы физическаго міра, ни того *внутренняго единства*, которыми обладаютъ естественныя психическія силы. Единство государственной власти можетъ быть лишь *единствомъ юридическимъ* въ смыслѣ результата искуственой организаціи, планомѣрно распредѣляющей компетенціи государственныхъ органовъ и связующей ихъ дѣятельность юридическими нормами, обезпечивающими согласованность исходящихъ отъ нихъ актовъ" [1]).

„Воздѣйствіе государства, пока оно не организовано и не проявляется въ опредѣленныхъ формахъ, есть проявленіе фактической силы, а не проявленіе государственной власти. *Фактическая-же сила можетъ вынуждать и вызывать принужденіемъ подчиненіе, но не имѣетъ права повелѣвать и своими повелѣніями вызывать обязанность повиноваться.* Такое фактическое воздѣйствіе, кромѣ того, можетъ исходить не только отъ монарха, но и отъ всякаго другаго соціальнаго или политическаго фактора, на сторонѣ котораго то или другое физическое или психическое преимущество. Но эта фактическая мощь никоимъ образомъ не есть право и, говоря о компетенціи того или другаго органа, мы не опредѣляемъ ни его соціальнаго вѣса, ни его фактической силы, а очерчиваемъ его права и устанавливаемъ тѣ юридическія границы, которыя поставлены государственнымъ устройствомъ его праву повелѣвать" [2]).

Изъ изложеннаго видно, что проф. Алексѣевъ допускаетъ обладаніе монархомъ фактической силы, но отказывается считать эту силу властью, такъ какъ власть основывается на правѣ, имѣетъ указанныя правомъ предѣлы, проявляется въ формахъ, созданныхъ правомъ, принадлежитъ указаннымъ правомъ лицамъ или группамъ лицъ, т. е., органамъ, замѣщеніе коихъ также регламентируется правомъ. По поводу этихъ замѣчаній проф. Алексѣева слѣдуетъ сказать слѣдующее. Прежде всего, столь всесторонняя юридическая регламентація государственныхъ органовъ есть сравнительно позднее явленіе въ исторіи права и, если слѣдо-

---

[1]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 50.

[2]) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 63—64.

вать проф. Алексѣеву, то все прошлое современныхъ государствъ надо считать, съ точки зрѣнія публичнаго права, какъ бы не существующимъ. Далѣе, говоря о фактическомъ могуществѣ Монарха, отнюдь не утверждаютъ при этомъ, что оно осталось вовсе чуждымъ юридической регламентаціи. О силѣ говорятъ лишь, какъ объ основѣ принадлежащей ему власти. Право регламентировало эту силу почти во всѣхъ перечисленныхъ выше отношеніяхъ, *не указавъ только—предѣловъ ея проявленія*. Оно не могло сдѣлать этого, такъ какъ дѣло идетъ о главномъ, господствующемъ могуществѣ въ государствѣ, которое само призвано полагать себѣ предѣлы. При этомъ, если признать, что власть должна непремѣнно основываться на правѣ, то именно только господствующая въ странѣ сила можетъ создать это право путемъ самоограниченія и ограниченія властей подчиненныхъ. Такимъ образомъ, возраженія проф. Алексѣева скорѣе утверждаютъ, чѣмъ колеблютъ теорію монархическаго принципа. Исходный пунктъ заблужденій, въ которыя онъ впалъ, состоитъ въ томъ, что онъ упустилъ изъ виду, что монархическій принципъ признаетъ *не только фактическій суверенитетъ монарха, но и юридическій*, представляющій другую сторону положенія монарха въ государствѣ.

Таково значеніе этого знаменитаго термина русскаго государственнаго права. Историческое могущество Государя Императора и составляетъ основу императорской власти. *Всѣ остальныя характерныя черты русскаго государственнаго строя тѣсно связаны съ самодержавіемъ* и, прежде всего, верховенство. Будучи самодержавной, власть Государя Императора не можетъ не быть верховной и неограниченной, должна представлять полноту власти и пр.

Императорская власть является верховной потому, что она есть господствующая сила, она неограничена потому, что нѣтъ ни высшей ея силы, ни равной съ ней, она обладаетъ полнотой функцій потому, что нѣтъ другой силы, которая могла бы взять на себя часть полномочій государственной власти. Всѣ остальныя силы подчиняются господствующей, единяются съ ней, содѣйствуютъ ей, имѣютъ въ ней свой источникъ. Безъ фактическаго суверенитета Верховная Власть не можетъ быть верховной и въ юридическомъ отношеніи, не можетъ быть неограниченной и т. д.

Правила и установленія русскаго государственнаго права, выражающія собой верховенство (и неограниченность) и полноту Императорской власти, *отличаются особенностями*, которыя мы далеко невсегда найдемъ въ государствахъ, гдѣ фактическій суверенитетъ принадлежитъ не монарху, а, положимъ, какой либо политической партіи, и даже въ другихъ монархическихъ государствахъ, потому что фактическій суверенитетъ представляетъ собой всюду извѣстныя особенности и тотъ суверенитетъ, который принадлежитъ русскому Императору и называется самодержавіемъ, есть особенность только русскаго государственнаго строя.

Но современные русскіе послѣдователи конституціоннаго принципа, не довольствуясь юридическими формами, въ которыхъ проявляется Императорская власть, съ одной стороны, домогаются того, *чтобы и въ своей основѣ она имѣла не самодержавіе, но юридическую норму*, созданную или особой учредительной властью, или хотя бы по соглашенію Монарха и народнаго представительства. Другими словами, домогаются того, чтобы надъ мощью Монарха была поставлена иная, еще бо́льшая, или рядомъ съ мощью Монарха другая, ей равная. Въ самодержавномъ государствѣ они отказываются признавать государство правовое. На этой сторонѣ вопроса мы не остановимся здѣсь. Съ попытками построить нашъ обновленный строй по трафаретно конституціонному образцу мы постоянно имѣли дѣло въ предшествующемъ изложеніи.

Съ другой стороны, и въ связи съ только-что сказаннымъ, многіе пытаются толковать и самодержавіе, какъ одно изъ юридическихъ свойствъ Верховной Власти, т. е., стараются путемъ искусственнаго толкованія его устранить ту помѣху, которую этотъ предикатъ Верховной Власти представляетъ конституціонному пониманію русскаго обновленнаго строя. Впрочемъ, у нѣкоторыхъ авторовъ, особенно дореформенныхъ, юридическія толкованія понятія самодержавія объясняются не этими тенденціями, а просто тѣмъ, что самодержавіе тѣсно соединено со всѣми юридическими свойствами Верховной Власти. Дореформенные изслѣдователи, обыкновенно, просто *смѣшиваютъ самодержавіе* съ извѣстными уже намъ изъ предшествующаго изложенія

юридическими свойствами русской Императорской Власти. Наконецъ, нѣкоторые считаютъ самодержавіе фактическимъ могуществомъ Монарха, но лишь внѣшнимъ. Вообще, между воззрѣніями на самодержавіе замѣчаются большіяразличія. На главнѣйшихъ изъ нихъ мы должны остановиться болѣе или менѣе подробно. Только то пониманіе самодержавіе, которое предлагается нами, можетъ, если не объединить всѣ остальные отвѣты въ одну теорію, то, по крайней мѣрѣ, объяснить ихъ. Всѣ теоріи можно сдвинуть въ четыре группы.

Одни отождествляютъ самодержавіе съ верховенствомъ. Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ пишетъ: „Когда въ Россіи былъ установленъ конституціонный принципъ, то слово „неограниченный" было вычеркнуто изъ Основныхъ Законовъ, а слово „самодержавный", которое соотвѣтствуетъ слову „*суверенный*",—осталось" [1]). Причемъ, суверенный значитъ, конечно, верховный.

На той-же точки зрѣнія стоялъ членъ 3 Государственной Думы В. Н. Львовъ, когда говорилъ: „*Суверенитетъ власти*, единство, недѣлимость и полнота власти по нашимъ Основнымъ Законамъ покоятся въ одномъ источникѣ—*въ Монархѣ*, а представительнымъ учрежденіямъ предоставлено право осуществлять законодательную власть. Вотъ та система, которая находится въ нашихъ Основныхъ Законахъ. Этотъ *суверенитетъ власти*, по нашимъ Основнымъ Законамъ, *именуется самодержавіемъ* власти; этотъ русскій терминъ самодержавіе,—который подъ собою разумѣетъ единство, недѣлимость и полноту власти, покоится въ лицѣ Монарха" [2]).

Въ запискѣ, составленной однимъ изъ учениковъ проф. Ключевскаго для надобностей кодификаціи Основныхъ Законахъ, читаемъ: „Отнынѣ въ разсужденіяхъ о самодержавіи совершенно должно быть устранено соединеніе съ нимъ понятія неограниченности власти надъ лицами и порядкомъ. Этому отождествленію нѣтъ мѣста при наличности въ государственномъ строѣ Россіи представительныхъ учрежденій и при обезпеченности за подданными правъ гражданской свободы. Самодержавіе,—принявъ во вниманіе историческое происхо-

---

[1]) Кокошкинъ, Русское Государственное Право, II, стр. 71.

[2]) Львовъ 2. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1910 г. Отчетъ, стр. 3111.

жденіе слова, — можетъ означать теперь, при конституціонной формѣ правленія,—во внѣ *независимость* Государя и государства, а во внутреннихъ отношеніяхъ *державныя права и самостоятельность Монарха*, властвующаго *по собственному праву*, унаслѣдованному отъ предковъ, и олицетворяющаго идею верховной власти въ странѣ" [1]).

Тутъ можно вспомнить, что въ Воинскомъ Уставѣ самовластіе толковалось, между прочимъ, также какъ *безотвѣтственность*, составляющая одно изъ свойствъ верховной власти. „Его Величество есть самовластный Монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ" [2]). Нѣмецкій-же текстъ Воинскаго Устава (арт. 20) переводилъ выраженіе самовластный Монархъ — „ein souveräner Monarch".

Верховенство-суверенитетъ, а равно безотвѣтственность суть, какъ мы знаемъ, юридическія свойства Императорской Власти, для которыхъ существуютъ совершенно опредѣленные термины. Смѣшивать эти понятія съ самодержавіемъ нѣтъ никакого основанія. Переводить-же русское выраженіе „самодержавіе" иностраннымъ словомъ „суверенитетъ" можно было бы только въ такомъ случаѣ, если бы мы оговорились, что въ данномъ случаѣ подъ суверенитетомъ имѣемъ въ виду не юридическое свойство Императорской власти, а *фактически принадлежащее ей историческое могущество.* Подъ фактическимъ суверенитетомъ тогда понималось бы дѣйствительное всемогущество Монарха.

Тѣмъ не менѣе, смѣшеніе самодержавія съ верховенствомъ представляется, такъ сказать, вполнѣ понятнымъ. Только *та власть можетъ быть верховной, которая самодержавна*, а власть *самодержавная*, т. е., фактически наиболѣе могущественная, *должна быть и верховной.* Раздѣленіе юридическаго и фактическаго суверенитета, съ точки зрѣнія правильнаго хода государственной жизни, совершенно недопустимо. Оно должно вести къ бунтамъ и революціи, если юридически верховная, а фактически слабая власть жела-

---

1) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 601.

2) Полное Собраніе Законовъ. № 3006.

етъ дѣйствительно осуществлять принадлещія ей права, или къ мирному разложенію государства, если юридически верховная власть, сознавая свою фактическую слабость, добровольно идетъ на поводу у дѣйствительнаго фактическаго могущества въ странѣ, т. е., если въ государствѣ оказывается, такъ сказать, два правительства: явное, представляющее собой лишь юридическую ширму, и тайное, являющееся дѣйствующей силой.

Въ виду всего этого, повторяю, отождествленіе самодержавія съ верховенствомъ, если и неправильно, то вполнѣ объяснимо, вполнѣ понятно. Остановимся теперь на второй группѣ теорій. Наиболѣе распространено отождествленіе самодержавія не съ верховенствомъ, а съ *неограниченностью*, составляющей, какъ знаемъ, отрицательное выраженіе тогоже верховенства. Остановимся на нѣсколькихъ примѣрахъ:

Прив.-д. Свѣшниковъ утверждаетъ, что *„провести различіе* между терминами „самодержавный“ и „неограниченный“ довольно *трудно*“ [1]).

Опредѣленнѣе говоритъ проф. Куплеваскій: „Самодержецъ“—указываетъ на *неограниченную властъ Государя* во внутреннемъ управленіи“ [2]).

Также прив.-д. Лазаревскій: „Согласно установившемуся словоупотребленію, слово „самодержавный“ есть *синонимъ слова „неограниченный“* [3]).

Также прив.-д. Кокошкинъ: „Не можетъ быть, конечно, ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что въ обычномъ представленіи о *самодержавіи* оно означаетъ *неограниченностъ*“ [4]).

Также г. Мижуевъ: „Самодержавными государствами, какъ извѣстно, называются такія, въ которыхъ глава государства—императоръ, султанъ, шахъ, царь и т. д.—обладаетъ *неограниченной властью* во всѣхъ отношеніяхъ: нѣтъ такого закона, нѣтъ такого учрежденія, которые не могли бы быть измѣнены или даже совершенно уничтожены распоряженіемъ главы государства“ [5]).

---

[1]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 5.
[2]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 124.
[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 125.
[4]) Кокошкинъ, Самодержавіе. „Русскія Вѣдомости“ 1906 г. № 40.
[5]) Мижуевъ, Глава государства..., стр. 1.

Также проф. Грибовскій, впрочемъ, лишь относительно прошлаго: „Что касается слова „самодержавіе“, то оно въ старомъ русскомъ законодательствѣ дѣйствительно *отождествлялось съ словомъ „неограниченность“* [1]).

Также г. Пальме: „Der Absolutismus wird erst durch Peter den Grassen in Russland begründet und erst seit dessen Zeit fallen die Ausdrücke *„selbstherrschend und unbeschränkt in russischen Sprachgebrauch definitiv zusammen“* [2]). Нѣкоторые пытаются развить и доказать эту точку зрѣнія.

Проф. Коркуновъ находитъ, что, „опредѣляя власть Монарха, какъ самодержавную, неограниченную, Сводъ Законовъ не обозначаетъ этими словами различныхъ ея свойствъ, а для большей ясности одно и то-же свойство опредѣляетъ *двумя однозначущими словами*“ [3]). Нѣсколько дальше онъ еще добавляетъ: „Безъ сомнѣнія, и въ Сводѣ Законовъ самодержавіе означаетъ не внѣшнюю самостоятельность власти, а внутреннюю ея безраздѣльность. Итакъ, слѣдуетъ признать, что понятіе самодержавія объемлетъ собою понятіе неограниченности въ смыслѣ сосредоточенія въ рукахъ Монарха всей полноты государственной власти. Если Осн. Зак. на ряду съ самодержавіемъ упоминаютъ еще и о неограниченности власти, то только для большей ясности. Иначе неограниченность не могла бы быть опущена въ опредѣленіи власти Императрицы“ [4]).

Также газета Право: „За тѣ лѣтъ 70, что существуетъ Сводъ Законовъ, тотъ смыслъ слова „самодержавный“, который вытекаетъ изъ всей совокупности дѣйствующаго русскаго права, выяснился съ достаточною опредѣленностью, и, что практически существеннѣе всего, твердо за этимъ словомъ укрѣпился.

„Смыслъ этотъ одинъ: „самодержавіе“ *обозначаетъ неограниченность власти* Государя, и никакой другой смыслъ, вродѣ международнаго суверенитета, съ этимъ сло-

---

1) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 24.

2) Palme, Die russische Verfassung, S. 96.

3) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 213.

4) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 213.

вомъ не соединяется, да и соединяться не долженъ, такъ какъ объ этомъ международномъ суверенитетѣ наши законы не говорятъ, и этого смысла изъ поставленій Свода Законовъ вывести нельзя" [1]).

Также прив.-д. Гессенъ: „Нашъ литературный языкъ подъ самодержавіемъ всегда почиталъ *неограниченность или абсолютизмъ власти*" [2]). Тождество понятій „неограниченный" и „самодержавный" прив.-д. Гессенъ доказываетъ тѣмъ, что во 2 статьѣ Старыхъ Основныхъ Законовъ *выраженіе „неограниченный" опущено*, „очевидно потому, что на ряду съ моментомъ самодержавія, оно представляется излишнимъ" [3]). „Самодержавіе и неограниченность власти характеризуютъ два различныхъ момента одного и того-же понятія—понятія королевскаго абсолютизма. *Самодержавіе—моментъ положительный* — полноту власти Монарха; *неограниченность —моментъ отрицательный*—отсутствіе представительнаго учрежденія, раздѣляющаго эту власть съ Монархомъ" [4]).

Также г. Князьковъ: „На языкѣ русскаго государственнаго права нашихъ дней и въ обычной рѣчи выраженія *„самодержавный"* Монархъ и *„неограниченный" -- однозначущи*" [5]). „Когда говорятъ о самодержавіи, то никогда не называютъ его еще неограниченнымъ, точно такъ-же въ рѣчахъ объ неограниченной, абсолютной власти не приходится пояснять этотъ терминъ выраженіемъ самодержавный" [6]).

Это пониманіе самодержавія онъ считаетъ, однако, новымъ. Прежде, по его мнѣнію, выраженіе это означало внѣшнюю независимость Монарха. „Самодержавіе въ его новомъ смыслѣ *абсолютной власти* надъ лицами и порядкомъ наше законодательство знаетъ лишь съ XVIII вѣка" [7]). „Съ XVIII вѣка, въ дальнѣйшей своей исторіи, слово „са-

---

1) Право 1906 г. № 7. Стр. 571.

2) Гессенъ, Самодержавіе..., стр. 633.

3) Гессенъ, Самодержавіе..., стр. 629.

4) Гессенъ, Самодержавіе..., стр. 629.

5) Князьковъ, Самодержавіе..., стр. I.

6) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 578.

7) Князьковъ, Самодержавіе..., стр. 27.

модержавіе“ все болѣе пріобрѣтаетъ тотъ смыслъ, который за нимъ окончательно установился въ эпоху Императора Николая I, когда оно стало обозначать внутреннюю полноту и неограниченность державной власти Императора надъ лицами и порядкомъ“ [1]).

Одновременное употребленіе выраженій самодержавный и неограниченный онъ объясняетъ слѣдующимъ образомъ: „Въ основномъ законѣ имперіи слово самодержавіе отличаетъ верховную власть Монарха отъ власти неограниченной просто. Исторія заставила составителя Свода Законовъ сказать, что „Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный“, потому что исторія знаетъ, что самодержавіе, какъ оно создавалось въ жизни Русскаго Народа до XVIII вѣка, не включало въ себѣ понятія неограниченности“ [2]). „Необходимость сопоставить выраженія неограниченный и самодержавный *вытекала изъ того двоякаго смысла слова „самодержавіе“*, который отмѣчаетъ Сперанскій... Если словомъ „самодержавіе“ одновременно означается внѣшняя независимость государства и внутренняя безраздѣльность власти Государя, то, вводя выраженіе „самодержавный“ въ статью 1 Основныхъ Законовъ, законодатель долженъ былъ оттѣнить второе значеніе этого слова другимъ выраженіемъ, сходнымъ съ нимъ, но имѣющимъ одинъ опредѣленный смыслъ. Такъ можно объяснить себѣ сопоставленіе двухъ однородныхъ по смыслу выраженій въ текстѣ такого акта первостепенной важности, какъ основной законъ имперіи“ [3]). Нѣкоторые не даютъ толкованія понятія самодержавія, но, несомнѣнно, понимаютъ его, какъ неограниченность власти.

Изъ этого пониманія самодержавія исходитъ Н. И. Черняевъ, когда говоритъ, что верховная власть „разнится по организаціи, но кому бы она ни принадлежала, какой бы характеръ она ни носила, монархическій или республиканскій, аристократическій или демократическій, она

---

[1]) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 597.

[2]) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 600.

[3]) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 573—574. — Князьковъ, Самодержавіе..., стр. 7.

de jure и по размѣрамъ всегда и вездѣ была и будетъ *самодержавна.* И въ этомъ, разумѣется, нѣтъ ничего страннаго, ибо тѣ страхи, о которыхъ мы упоминали, зиждутся на ребяческомъ предположеніи, что тотъ, кто можетъ сдѣлать *все de jure,* можетъ сдѣлать *все и de facto,* и что помимо юридическихъ сдержекъ нѣтъ никакихъ другихъ. Люди, прибѣгающіе къ такимъ аргументамъ, сами не вѣрятъ тому, что говорятъ, и прекрасно понимаютъ, что верховная власть всѣхъ временъ и народовъ, имѣвшая право дѣлать одни безумства, въ дѣйствительности была однимъ изъ главныхъ двигателей цивилизаціи. Опасаться самодержавія монарховъ только потому, что они самодержавны, не вникая въ историческія и бытовыя условія ихъ дѣятельности, то-же самое, что опасаться верховной власти только потому, что она безгранична“ [1]).

Равнымъ образомъ и еп. Димитрій, когда онъ говоритъ, что въ манифестѣ 17 октября „Государь не объявилъ никакого ограниченія своей Царской власти, а потому Онъ, попрежнему, *остается самодержавнымъ*“ [2]). И многіе другіе.

Обыкновенно толкуютъ, приэтомъ, признакъ неограниченности въ смыслѣ нераздѣльности властвованія. Самодержавіе понимается, какъ единовластіе, единодержавіе. Сюда относится, положимъ, теорія проф. Градовскаго, который училъ: „Выраженіе „самодержавный“ означаетъ, что русскій Императоръ *не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ* ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т. е., что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другаго установленія“ [3]).

Проф. Куплеваскій: „Самодержавность обозначаетъ, что русскій Императоръ верховной *власти не дѣлитъ ни съ какимъ другимъ учрежденіемъ* или лицомъ, въ противоположность конституціонной монархіи, гдѣ верховная власть принадлежитъ сообща королю и представителямъ“ [4]).

---

[1]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи..., стр. 20.

[2]) Еп. Димитрій, Значеніе самодержавія..., стр. 7.

[3]) Градовскій, Начала..., I, стр. 2.

[4]) Куплеваскій, Русское Государственное Право, стр. 55.

Проф. Алексѣевъ: „Верховная Власть въ Россіи всегда была властью самодержавной, т. е., властью, которая *не была ограничена другой, внѣ ея*, рядомъ съ ней или надъ ней стоящей властью“ [1]).

Прив.-д. Лазаревскій: „Самодержавіе есть такая форма правленія, когда вся полнота государственной власти сосредоточена *въ рукахъ одного человѣка*—царя, короля, императора—и при томъ такъ, что въ государствѣ не только нѣтъ власти, стоящей надъ нимъ, но нѣтъ и власти ему равной. Власть такого государя носитъ характеръ власти самостоятельной. Она не является производною отъ чьей либо другой. Наоборотъ, всѣ другія власти въ государствѣ имѣютъ свой источникъ и свое основаніе въ государѣ, ибо если онъ обладаетъ въ государствѣ властью неограниченною, абсолютною, то всякая другая власть возможна лишь, поскольку государь ее терпитъ, ее признаетъ“ [2]).

Г. Черняевъ: „Существенная разница между *самодержавными монархіями* и такими формами правленія, въ которыхъ на первомъ планѣ стоятъ представительныя учрежденія, заключается въ томъ, что *въ самодержавныхъ монархіяхъ народъ подчиняется одному лицу*, а въ республикахъ или въ ограниченныхъ монархіяхъ многимъ лицамъ сразу. То-же, что обыкновенно подразумѣвается подъ словомъ политическая свобода, народное представительство, имѣетъ значеніе лишь чисто фиктивнаго отличія, то есть, ничего существеннаго не представляющаго“ [3]).

Г. Дьякъ: „Выраженіе „самодержавный“ означаетъ, что русскій Императоръ *не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ* ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т. е., что каждый актъ Его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другаго установленія“ [4]).

Вообще, это пониманіе весьма распространено. По сви-

---

1) Алексѣевъ, Начала..., стр. 191.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 69.

3) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 55.

4) Дьякъ, Ограничена ли..., стр. 6.

дѣтельству проф. Котляревскаго, „въ совѣщаніи, обсуждавшемъ проектъ Думы, сохраненіе самодержавія именно въ смыслѣ *невозможности предоставить Думѣ какой либо рѣшающій голосъ*, было общепризнанымъ принципомъ“ [1]).

Признать правильнымъ ученіе, что самодержавіе означаетъ власть неограниченную, совершенно невозможно. Не говоря уже о ихъ прямомъ словесномъ смыслѣ мы видимъ, что *оба эти выраженія всегда различались въ нашихъ законахъ.* Въ старыхъ Основныхъ Законахъ Царская власть называлась одновременно неограниченной и самодержавной, значитъ, каждое изъ этихъ выраженій имѣло особый смыслъ, а въ новыхъ—выраженіе неограниченная опущено, а выраженіе самодержавная оставлено, опять таки, конечно, не безъ основанія. При этомъ, если бы самодержавіе должно было означать неограниченность, то лучше было бы просто удержать выраженіе неограниченная, а выраженіе самодержавная опустить. Въ предшествующемъ изложеніи было выяснено, что выраженіе неограниченная въ 4 статьѣ было опущено просто потому, что власть Государя Императора названа уже въ ней верховной. Верховная власть есть всегда и неограниченная. И въ старыхъ Основныхъ Законахъ власть Монарха не называлась неограниченной въ тѣхъ случаяхъ, когда она уже была названа верховной [2]).

Кстати сказать, критикуемое толкованіе термина „самодержавіе“, казалось бы, совершенно недопустимо именно *съ точки зрѣнія конституціоннаго пониманія обновленнаго строя.* На это указываютъ и комментаторы VII изданія курса проф. Коркунова: „*Самодержавіе* въ современномъ государственномъ строѣ Россіи не можетъ быть понимаемо, какъ начало, равнозначущее неограниченности. Государь Императоръ, при дѣйствіи новыхъ Основныхъ Законовъ, есть Монархъ *ограниченный* или, по установившемуся и употребительному выраженію,—*конституціонный*, и государственный строй Россіи есть строй ограниченной, или конституціонной монархіи“ [3]). Между тѣмъ это толкованіе встрѣчается

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 147.

[2]) См. выше, глава XXV. „Неограниченность Верховной Власти и закономѣрность управленія“, стр. 627.

[3]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, 1, стр. 215.

нерѣдко именно въ трудахъ русскихъ конституціоналистовъ. Странная непослѣдовательность!

Отдѣльныя соображенія, которыя приводятся въ доказательство того, что самодержавіе означаетъ именно неограниченность, совершенно *неубѣдительны*. Указаніе г. Князькова, что будто бы прилагательныя „неограниченный" и „самодержавный" никогда не употребляются одновременно, опровергается общеизвѣстными текстами Основныхъ Законовъ. Утвержденіе г. Гессена, что во второй статьѣ старыхъ Основныхъ Законовъ прилагательное „неограниченная" опущено потому, что власть Императрицы названа уже „самодержавной" явно ошибочно. Изъ сопоставленія этой статьи съ общеизвѣстной статьей 1 старыхъ Основныхъ Законовъ, гдѣ Всероссійскій Императоръ названъ Монархомъ „неограниченнымъ и самодержавнымъ", съ несомнѣнностью вытекаетъ, что прилагательное „неограниченная" опущено въ ст. 2 потому, что власть Императрицы названа верховной. Какъ мы уже знаемъ, неограниченность есть отрицательное выраженіе того-же верховенства. Наконецъ, объясненія проф. Коркунова, почему рядомъ со словомъ самодержавная употребляютъ еще выраженіе неограниченная, приписываютъ редакторамъ Свода законовъ совершенно недопустимую нелогичность. Если слово „самодержавная" столь неясно, что необходимо дополнять его другимъ, вполнѣ яснымъ „неограниченная", то, казалось бы, надо было бы просто вычеркнуть неясное слово изъ законовъ и оставить ясное, однако на это никто не рѣшился.

Что касается толкованія самодержавія въ смыслѣ единодержавія, то оно имѣетъ за себя *только словесный смыслъ слова*, при вульгарномъ пониманіи корня „самъ". Но, спрашивается, возможно ли приписывать подобное словоупотребленіе нашимъ законамъ, которые, въ видѣ правила, пишутся на хорошемъ литературномъ русскомъ языкѣ, тѣмъ болѣе, что надобности въ этомъ никакой нѣтъ и не было, всѣ-же вышеприведенныя данныя и соображенія говорятъ въ пользу принятаго нами пониманія и толкованія. Во всякомъ случаѣ, особаго разсмотрѣнія заслуживаютъ тѣ ученія, которыя отличаютъ самодержавіе въ смыслѣ единодержавія отъ неограниченности. Сюда относится, во-первыхъ, ученіе графа Сперанскаго. Оно состоитъ въ слѣдующемъ.

„Слово самодержавіе“, „когда оно прилагается къ особѣ Государя“, „означаетъ *соединеніе всѣхъ стихій державнаго права* во всей полнотѣ ихъ, *безъ всякаго участія и раздѣленія*“ [1]). „Слово неограниченность власти означаетъ то, что никакая другая власть на земли, власть правильная и законная, ни внѣ, ни внутри Имперіи, не можетъ *положить предѣловъ верховной власти* Россійскаго Самодержца“ [2]). Близко къ этому и ученіе проф. Градовскаго. Онъ говоритъ слѣдующее:

„Выраженіе „самодержавный“ означаетъ, что русскій Императоръ *не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ* ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т. е., что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другаго установленія“ [3]). „Названіе „неограниченный“ показываетъ, что воля Императора *не стѣснена извѣстными юридическими нормами,* поставленными выше его власти“ [4]). Ученіе это можно даже считать лишь болѣе удачной перефразировкой ученія графа Сперанскаго: самодержавіе есть единодержавіе, а неограниченность есть отсутствіе внѣшне обязательныхъ для Монарха нормъ. Оно вызвало критическія замѣчанія со стороны позднѣйшихъ русскихъ государствовѣдовъ. Такъ, проф. Коркуновъ писалъ:

„Если судить по формѣ изложенія, Сперанскій различаетъ самодержавіе и неограниченность. Но по содержанію онъ опредѣляетъ ихъ такъ, что *понятія эти совпадаютъ.* Въ самомъ дѣлѣ, „соединеніе всѣхъ стихій державнаго права“, очевидно, ничего другаго означать не можетъ, какъ то, что не существуетъ никакой другой власти, которая бы ограничивала власть Монарха“ [5]) Относительно-же ученія проф. Градовскаго, онъ говоритъ, что „и въ такомъ опредѣленіи *самодержавіе и неограниченность сливаются во едино.*

„Существованіе „юридическихъ нормъ, поставленныхъ

---

[1]) Сперанскій, Руководство..., стр. 50.

[2]) Сперанскій, Руководство..., стр. 56.

[3]) Градовскій, Начала..., I, стр. 2.

[4]) Градовскій, Начала..., I, стр. 1.

[5]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 212.

выше воли Монарха", возможно, конечно, только подъ условіемъ „раздѣленіе верховныхъ правъ между нимъ и другими установленіями" [1]).

Однако эта критика, въ свою очередь, вызвала слѣдующія замѣчанія проф. Паліенко: „Что касается замѣчанія Коркунова, что „существованіе юридическихъ нормъ, поставленныхъ выше воли Монарха возможно лишь при наличности раздѣленія властей", то, по нашему мнѣнію, оно не отличается точностью, такъ какъ здѣсь смѣшивается *одинъ изъ видовъ и одна изъ необходимыхъ гарантій ограниченія власти государственнаго органа правомъ съ самымъ принципомъ правового ограниченія верховной власти*, то-есть, такъ наз. объективно-правовое ограниченіе носителя верхновной власти, въ силу признанія юридической обязательности и для него государственныхъ законовъ, и субъективно-правовое ограниченіе носителя верховной власти путемъ распредѣленія функціи верховной власти между различными самостоятельными органами, которое прежде всего и имѣетъ въ виду теорія раздѣленія властей" [2]).

Недавно, однако, возраженія проф. Коркунова проф. Градовскому были повторены проф. Котляревскимъ, который говоритъ: „Неограниченность, по Градовскому, заключается въ томъ, что „воля Императора не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше Его власти", а самодержавіе—въ томъ, что „русскій Императоръ *не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ и сословіемъ въ государствѣ* и что каждый актъ Его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другаго установленія. Не трудно видѣть, однако, что *второе опредѣленіе лишь болѣе конкретно выражаетъ то, что дано въ первомъ*: если всѣ акты воли Монарха получаютъ силу помимо согласія другихъ учрежденій—это и значитъ, что они не стѣснены юридическими нормами, требующими подобнаго согласія" [3]). Ни съ тѣми, ни съ другими изслѣдователями мы не можемъ, однако, согласиться.

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 213.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 20.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки.., стр. 142.

Какъ уже извѣстно изъ предъидущаго [1]), понятіе неограниченности власти Монарха толкуется въ слѣдующемъ смыслѣ: Монаршая власть, какъ власть верховная, не знаетъ ни надъ собою никакой высшей власти, ни рядомъ съ собой никакой равной власти, а потому не знаетъ и никакихъ нормъ, которые были бы внѣшне обязательны для нея, какъ велѣнія власти высшей, или какъ соглашенія съ властью равной. *Всѣ эти элементы неограниченности власти тѣсно связаны между собой* и образуютъ одно понятіе неограниченности власти. Но возможно и различать ихъ и отдѣльно изучать каждый изъ нихъ и даже присвоивать каждому особое наименованіе. Такъ, отсутствіе власти равной можно называть единодержавіемъ. Отсутствіе власти высшей—независимостью. Говоря о неимѣніи внѣшне обязательныхъ для Монарха нормъ, можно развивать ученіе о нравственной обязательности права для Верховной Власти и т. д. Однаго только, по моему мнѣнію, дѣлать нельзя, именно придавать выраженію „самодержавіе“ смыслъ единодержавія.

Тѣмъ не менѣе смѣшеніе всѣхъ этихъ понятій вполнѣ объяснимо. Дѣйствительно, высшая въ странѣ историческая сила, конечно, будетъ и юридически единодержавна, и юридически независима и можетъ быть только внутренне, а никакъ не внѣшне, не принудительно связана нормами права, которыя имѣютъ въ ней самой свой источникъ. Въ частности, она будетъ единодержавна потому, что рядомъ съ ней нѣтъ другой равносильной мощи, что она верховна и неограничена. Въ заключеніе слѣдуетъ остановиться на двухъ оригинальныхъ толкованіяхъ самодержавія также, какъ неограниченности.

Одинъ изслѣдователь, г. Евреиновъ даетъ совершенно спеціальное толкованіе самодержавію Верховной Власти, которое, однако, примыкаетъ къ только что изложеннымъ. Именно онъ пишетъ слѣдующее: „Самодержавіе находитъ свое главное выраженіе въ правленіи, и правящая власть Царя должна остаться неприкосновенною. *Самодержавію противополагается парламентаризмъ*, когда правительство долж-

---

[1]) См. выше, глава XXV. „Неограниченность Верховной Власти и закономѣрность управленія“, стр. 637.

но быть взято монархомъ обязательно въ большинствѣ представительнаго собранія и обязано сложить власть, помимо воли главы государства, когда лишится довѣрія этого большинства. Парламентаризмъ, помимо историческихъ традицій и соображеній принципіальныхъ, не удовлетворилъ бы, въ современныхъ условіяхъ нашего государственнаго и соціальнаго быта, самымъ насущнымъ практическимъ требованіямъ хорошаго управленія и прочнаго государственнаго порядка"[1]). Толкованіе это принадлежитъ лично г. Евреинову и никакихъ данныхъ въ его пользу найти нельзя. Болѣе интересную попытку дать оригинальное толкованіе понятію самодержавія, попытку, такъ сказать, модернизировать самодержавіе, представляетъ ученіе проф. Котляревскаго, также примыкающее къ данной группѣ теорій. Начинаетъ онъ съ установленія тождества понятій неограниченности и самодержавія въ прошломъ:

„Можетъ быть", говоритъ онъ, „со словомъ *„самодержавіе"* ассоціировались добавочныя представленія о непрерывномъ историческомъ преемствѣ или о мистической основѣ Царской власти—представленія, чуждыя формальной *„неограниченности"*; но въ основѣ оба эпитета, какъ это явствуетъ изъ самыхъ актовъ государственной власти, имѣли *тождественный смыслъ*"[2]).

„Слово „самодержавіе" имѣетъ болѣе историческій оттѣнокъ, если угодно, болѣе богатое содержаніе особенно въ томъ смыслѣ, что съ нимъ связано больше психологическихъ ассоціацій—но юридически, во всякомъ случаѣ, *признакъ неограниченности* не только имъ покрывается, но и *составляетъ самую его основу.* Иначе нельзя было бы себѣ представить, *въ чемъ заключалось такое глубокое различіе* между самодержавной русской монархіей и конституціонными монархіями западной Европы, гдѣ власть главы государства, по господствующей теоріи, носитъ также первичный, непроизводный характеръ и гдѣ ея историческіе корни восходятъ часто къ не менѣе отдаленному прошлому, чѣмъ у насъ, въ Россіи"[3]).

---

1) Евреиновъ, Реформы..., стр. 59.

2) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 140.

3) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 146—147.

Приэтомъ онъ указываетъ и на спеціальное пониманіе неограниченности въ новѣйшее время: „По мѣрѣ того, какъ въ русскомъ обществѣ назрѣвали конституціонныя настроенія и идеи, все болѣе подчеркивается самодержавный характеръ власти Монарха, понимаемый прямо *въ смыслѣ нераздѣльности.* Тѣмъ болѣе, что самая *неограниченность* не разумѣлась, конечно, какъ свобода отъ всякаго установленнаго закономъ порядка“ [1]). И полемизируетъ, какъ мы видѣли, по поводу подобнаго пониманія съ проф. Градовскимъ.

Засимъ, переходя къ современному строю, этотъ авторъ спрашиваетъ, *„какое юридическое содержаніе вложено въ понятіе „самодержавная власть“*, когда о ней говорятъ Учрежденія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта 20 февраля 1906 г., устанавливающія участіе означенныхъ органовъ въ законодательной власти, т. е., *нѣчто, несомнѣнно, исключаемое традиціоннымъ смысломъ самодержавія“* [2]). Отвѣтъ, даваемый имъ, гласитъ слѣдующее:

„Самодержавной въ современномъ русскомъ государственномъ правѣ называется власть, которая служитъ *источникомъ для всякой другой власти въ государствѣ“* [3]). „Осуществляться она можетъ въ извѣстныхъ, установленныхъ предѣлахъ, но это *ограниченіе — временное или постоянное*— есть всегда *самоограниченіе.* Конечно, и въ дореформенномъ правѣ это качество было присуще волѣ Монарха, но здѣсь оно заслонялось болѣе яркимъ и выразительнымъ — неограниченностью: власть Монарха вообще не подлежала постояннымъ ограниченіямъ — такимъ, которыя не могли бы одностороннимъ Его волеизъявленіемъ быть отмѣнены. Неограниченность стараго порядка есть нѣчто большее, чѣмъ самодержавіе новаго: первая предполагаетъ второе, заключаетъ его, такъ сказать, въ себѣ, но не обратно“ [4]). „Съ другой стороны, утвержденіе самодержавія предполагаетъ и нѣчто большее, чѣмъ признаніе за властью русскаго Монарха

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 141.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 148.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 155.

[4]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 155.

того *качества первичнаго непосредственнаго органа*, которое, согласно господствующей нѣмецкой теоріи, вообще присуще всякой монархіи" [1]).

Попытка, несомнѣнно, оригинальная и интересная, но совершенно недоказанная. Почему все должно быть принимаемо такъ, какъ говоритъ проф. Котляревскій, остается неяснымъ. Начать хотя бы съ того, почему мы должны вѣрить г. Котляревскому, что значеніе выраженія „самодержавіе" нынѣ другое, чѣмъ было раньше, хотя мы имѣемъ аутентичное разъясненіе, что оно *осталось такимъ-же, какъ было встарь*. Далѣе, не сводитъ ли почтенный авторъ все самодержавіе къ праву почина, принадлежащаго Монарху по вопросамъ Основныхъ Законовъ? Вѣдь, самодержавіе для него лишь способность Верховной Власти ограничивать себя въ путяхъ самоограниченія. Наконецъ, какимъ образомъ самоограниченіе можетъ родить ограниченіе? Проф. Котляревскій этого не объясняетъ и, думается, объяснить это невозможно. Въ отношеніяхъ гражданскаго права дареніе, положимъ, можетъ, дѣйствительно, создавать права для одаряемаго и обязанности для дарителя, но это объясняется тѣмъ, что надъ ними обоими стоитъ государственная власть. То-же, что Верховная Власть свободно даетъ, она можетъ и взять обратно. Неограниченная власть можетъ превратиться въ ограниченную, только если высшая сила предпишетъ ей свою волю, или если она заключитъ соглашеніе съ силой равной. Бумажными средствами государственныхъ порядковъ не создаютъ, создаютъ ихъ не слова, а общественныя силы; конституціи не академическія сочиненія, а выраженія въ словахъ соотношенія реальныхъ силъ въ государствѣ.

Не говорю уже о томъ, что отдѣльныя положенія, выставляемыя проф. Котляревскимъ, вызываютъ у читателя недоумѣніе. Можно ли говорить, что неограниченность заключаетъ въ себѣ самодержавіе, т. е., способность верховной власти къ ограниченію своихъ правъ путемъ самоограниченія? Вѣдь, это понятія разнаго порядка. Самодержавіе, если признать подобное толкованіе его правильнымъ, должно раз-

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 155.

сматриваться лишь, какъ свойство власти неограниченной. Далѣе, можно-ли утверждать, что самодержавіе въ этомъ, устанавливаемомъ проф. Котляревскимъ, смыслѣ есть нѣчто большее, чѣмъ первичный характеръ власти? Не слѣдуетъ ли, скорѣе, думать, что подобное самодержавіе есть также качество именно первичнаго органа. Наконецъ, если возможно согласиться съ тѣмъ, что нераздѣльность власти дана уже въ неограниченности въ смыслѣ проф. Градовскаго, то лишь съ оговоркой, что въ послѣднюю входитъ и неподчиненность власти какой либо высшей. Въ заключеніе: если бы проф. Котляревскій поставилъ себѣ вопросъ, почему именно Самодержавная Власть является источникомъ всякой власти въ государствѣ, онъ съ необходимостью пришелъ бы къ выводу: потому что она представляетъ собой высшую фактическую мощь въ странѣ, т. е., къ нашему толкованію самодержавія, и его ученіе *приблизилось бы къ развиваемому въ этой книгѣ.* Если-же изъ своей теоріи онъ выпустилъ бы также совершенно неправильную мысль, что самоограниченіе можетъ родить ограниченіе, то она и *вполнѣ слилась бы съ защищаемой нами.* Переходимъ къ третьей группѣ теорій.

Многіе утверждаютъ, что Государь Императоръ называется самодержавнымъ потому, что Онъ соединяетъ въ своихъ рукахъ всю полноту, или всѣ стихіи государственной власти. Въ Наказѣ Екатерины Великой читаемъ: „Государь есть самодержавный, ибо *никакая другая*, какъ *соединенная въ его особѣ власть*, не можетъ дѣйствовати сходно со пространствомъ толь великаго государства“ [1]).

Гр. Сперанскій въ томъ-же смыслѣ говоритъ: „Слово самодержавіе имѣетъ два разные смысла. Когда оно прилагается къ государству, то оно означаетъ независимость государства отъ всякой посторонней власти. Въ семъ смыслѣ всѣ государства независимыя могутъ быть названы государствами самодержавными. Когда оно прилагается къ особѣ Государя, то оно означаетъ *соединеніе всѣхъ стихій державнаго права* во всей полнотѣ ихъ безъ всякаго участія и раздѣленія“ [2]). „Посему всѣ Государи въ чистыхъ монархіяхъ

---

[1]) Наказъ..., глава V, ст. 9.—Чечулинъ, Наказъ..., стр. 3.

[2]) Сперанскій, Руководство..., стр. 50.

могли бы именоваться самодержавцами, но именованіе сіе въ особенности присвояется Монархамъ Россійскимъ".

Таково-же, въ сущности, ученіе и проф. Коркунова: „Самодержавіе и неограниченность показываютъ, что *вся полнота власти* сосредоточивается у насъ въ рукахъ Монарха" [1]. „Въ Сводѣ Законовъ самодержавіе означаетъ не внѣшнюю самостоятельность власти, а внутреннюю ея безраздѣльность. Итакъ, слѣдуетъ признать, что понятіе самодержавія объемлетъ собою понятіе неограниченности въ смыслѣ сосредоточенія въ рукахъ Монарха *всей полноты государственной власти.* Если Осн. Зак., наряду съ самодержавіемъ, упоминаютъ еще и о неограниченности власти, то только для большей ясности. Иначе неограниченность не могла бы быть опущена въ опредѣленіи власти Императрицы, во всемъ равной съ властью Императора" [2].

Въ этомъ-же духѣ высказываются и другія лица, напр., прив.-д. Свѣшниковъ: „Понятіе самодержавія должно быть истолковано по его источникамъ лишь, какъ указаніе *на всю полноту верховной власти*" [3].

Проф. И. А. Ивановскій: „Что касается сохраненія за Монархомъ слова самодержавный, то это, по мнѣнію Паліенко, указываетъ на существованіе у Монарха *всѣхъ державныхъ правъ* (законодательство, управленіе и судъ), но въ то-же время Онъ ограниченъ, такъ какъ въ осуществленіи законодательства принимаютъ участіе и другіе органы, кромѣ Него" [4].

Г. Никольскій: „Со времени Ивана Грознаго понятіе самодержавія понимается въ смыслѣ сосредоточенія въ рукахъ Государя *всей полноты государственной власти*" [5].

Г. Шлезингеръ: „Der Zar ist Selbstherrscher geblieben in dem Sinn, dass ihm *die ganze Fülle der Staatsgewalt* wie früher so noch heute zu eigenem Rechte zusteht" [6].

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, стр. 210.

[2]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, стр. 213.

[3]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, I, стр. 7.

[4]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 109.

[5]) Никольскій, Государственное Право, стр. 22.

[6]) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 411.

Н. А. Захаровъ: „Какое опредѣленіе можно дать этой независимой, надъ другими властями стоящей власти, ограниченной лишь въ самой себѣ своимъ сознаніемъ, основаннымъ на моральномъ чувствѣ долга и цѣлесообразности? *Самодержавіе есть объединеніе всѣхъ стихій властвованія въ лицѣ одного наслѣдственнаго русскаго Царя,* олицетворяющаго собой единую нераздѣльную Россію, охраняющаго всѣ ея историческія національныя традиціи и подчиненнаго въ осуществленіи своей суверенной власти нормамъ государственной этики и сознанію цѣлесообразности для народнаго блага принимаемыхъ имъ мѣропріятій. Такого рода власть основывается на свободномъ, самостоятельномъ, какъ это было видно изъ предыдущаго изложенія, главенствѣ Монарха въ области законодательства, управленія и суда. Это главенство въ трехъ очерченныхъ конституціей властяхъ и даетъ основаніе къ осуществленію Монархомъ прерогативъ самодержавной власти, возвышающейся надъ остальными видами государственныхъ властей“ [1]).

В. Д. Катковъ: „Разъ не можетъ быть государства безъ власти, оно не можетъ существовать безъ *полновластія, т. е., безъ самодержавія,* коллективнаго или личнаго. Это полновластіе или самодержавіе мѣняетъ только свою форму: и эта смѣна формъ обусловлена обстоятельствами, исторіей, реальнымъ соотношеніемъ силъ страны, а не бумажными конституціями“ [2]).

Г. Калантаровъ: „Der Kaiser von Russland ist dasjenige Staatsorgan, welches die moderne Staatswissenschaft mit dem Worte „Träger der Staatsgewalt“ bezeichnet. Die „Selbstherrlichkeit“ ist gleichbedeutend mit der *„Trägerschaft der staatlichen Gewalt“*, indem wir streng den Träger von dem Subjekt der Staatsgewalt, welches ausschliesslich dem Staate selbst als juristische Abstraktion gehört, unterscheiden“ [3]).

Такимъ образомъ, всѣ эти авторы утверждаютъ, что Государю Императору принадлежитъ полнота госу-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 300.

[2]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 14.

[3]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 29.

дарственной или верховной, державной власти, полновластіе, *всѣ стихіи государственной власти* или просто государственная власть, причемъ, однако, одни думаютъ, что Государь Императоръ является лишь носителемъ правъ, принадлежащихъ государству, другіе считаютъ его обладателемъ таковыхъ. Толкованіе самодержавія въ этихъ смыслахъ вызываетъ рѣшительное недоумѣніе.

Совершенно неизвѣстно, на какомъ основаніи возможно утверждать, что таково именно было намѣреніе Законодателя, когда онъ употреблялъ выраженіе самодержавіе? *Ни словесный смыслъ этого выраженія, ни его исторія, ни постановленія дѣйствующаго законодательства* не даютъ намъ на то права. Къ тому-же въ подобномъ толкованіи, собственно, и надобности, казалось бы, нѣтъ, такъ какъ полнота Императорской власти въ достаточной мѣрѣ опредѣленно выражена [1]), недвусмысленнымъ языкомъ законовъ [2]), начиная со статьи 10 Основныхъ Законовъ. Въ ней говорится, что власть управленія принадлежитъ Монарху „во всемъ объемѣ".

Тѣмъ не менѣе, толкованіе выраженія „самодержавіе", какъ господствующаго могущества, даетъ объясненіе и только что приведеннымъ теоріямъ. Господствующее могущество сосредоточиваетъ въ рукахъ своего обладателя всѣ проявленія государственной власти, во всей полнотѣ ихъ, всѣ стихіи власти, или просто всю государственную власть. Въ однихъ случаяхъ отправляетъ государственную власть самъ Самодержецъ, въ другихъ дѣйствуютъ отъ его имени власти подчиненныя, но нѣтъ никакой власти въ государствѣ, которая не вытекала бы изъ Самодержавія. Въ этомъ лишь смыслѣ можно сказать, что *самодержавіе есть полнота власти.* Полнота власти Государя Императора есть естественное послѣдствіе Царскаго самодержавія.

Къ сказанному надо добавить, что, какъ мы уже знаемъ, г. Захаровъ понимаетъ подъ самодержавіемъ не только особое свойство верховной власти Государя Императора,

---

[1]) См. выше, глава XXIII. „Верховный Судія, Глава и Царь Царству Всероссійскому", стр. 527.

[2]) См. выше, глава I. „Полнота государственной власти", стр. 2 и др.

но и особую, принадлежащую ему, стихію власти, дополняющую извѣстныя 3 стихіи ея: законодательство, администрацію и судъ, четвертой—властью самодержавной. Послѣдняя характеризуется г. Захаровымъ слѣдующимъ образомъ: „Верховная власть, подобно всему живому, точному опредѣленію не поддается, и считая, что она, вмѣстѣ съ тѣмъ, скорѣе ясно понимается, чѣмъ конституируется, мы должны, все таки, сказать, что по своимъ свойствамъ власть самодержавная есть власть *учредительная*, *умѣряющая*, *послѣдняго рѣшенія и внѣшняго индивидуальнаго олицетворенія государственной воли*“ [1]).

Мы знаемъ уже изъ предъидущаго, что *вся соединенная въ рукахъ* Государя Императора *верховная власть* отличается дѣйствительно тѣми чертами, на которыя указываетъ г. Захаровъ, она есть власть „нейтральная, уравновѣшивающая, умѣряющая, учредительная, послѣдняго рѣшенія, внѣшняго индивидуальнаго олицетворенія государственной воли“. Все это ея свойства, какъ власти верховной, въ отличіе отъ власти подчиненной, и проявляются эти свойства и въ области законодательства, и въ области администраціи, и въ области суда. Поэтому предложеніе г. Захарова пополнить стихіи государственной власти четвертой, принято быть не можетъ. Тѣмъ болѣе, конечно, не можетъ быть принято предложеніе называть самодержавной лишь эту четвертую власть. Разсмотримъ теперь четвертую группу теорій.

Наконецъ, нѣкоторые утверждаютъ, что выраженіе самодержавіе употребляется для обозначенія *внѣшней независимости* Россійской Имперіи въ лицѣ русскаго Императора, или даже внѣшней независимости самого Монарха. Несомнѣнно, съ точки зрѣнія русскаго государственнаго права, независимость эта есть фактическое могущество, внѣшній фактическій суверенитетъ. Этого толкованія держатся и многіе авторитетные изслѣдователи.

Въ учебникѣ по программѣ проф. И. А. Ивановскаго читаемъ: „Самодержавіе имѣетъ *два смысла*. Или оно означаетъ *внѣшнюю независимость* власти, внѣшній международный

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 300.

суверенитетъ, въ какомъ смыслѣ, по мнѣнію Ключевскаго, и понималъ самодержавіе Иванъ III, оффиціально принимая наименованіе „Самодержца", или оно означаетъ *всю полноту и нераздѣльность власти Монарха* внутри государства и въ этомъ смыслѣ тождественно съ неограниченностью. Очевидно, въ настоящее время, съ установленіемъ конституціоннаго режима, самодержавіе можно разумѣть лишь въ первомъ смыслѣ, такъ какъ власть русскаго Монарха является ограниченной въ своихъ проявленіяхъ внутри государства Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ" [1]).

Проф. Шалландъ пишетъ: „Понятіе самодержавія употреблено не въ прежнемъ смыслѣ—неограниченности, а въ смыслѣ отсутствія *внѣшней зависимости*, такъ какъ и самый терминъ „неограниченный", имѣвшійся въ 4 (?) ст. прежнихъ Осн. Зак. теперь сознательно опущенъ. Съ этой точки зрѣнія, сохраненіе термина „неограниченный" въ ст. 202 (222?) не можетъ быть объяснено ничѣмъ инымъ, какъ простымъ недосмотромъ" [2]).

Новѣйшіе издатели курса русскаго государственнаго права проф. Коркунова того-же мнѣнія: Начало самодержавія наиболѣе часто „толкуется, какъ означающее *внѣшній международный суверенитетъ* государства, то-есть, такъ, какъ оно, по указанію Н. М. Коркунова, понималось иногда до конца XVIII столѣтія" [3]).

Также и г. Нечаевъ: „Едва ли нужно говорить, что слово „самодержавный" употребляется... въ смыслѣ *внѣшняго верховенства Государя*, иначе употребленіе слова „самодержавный", рядомъ со словомъ „неограниченный", не имѣло бы смысла" [4])

Наконецъ, интересно отмѣтить, что подобное толкованіе раздавалось и въ Государственной Думѣ. В. М. Петрово-Соловово говорилъ однажды слѣдующее: „Мы присягали Самодержцу, понимая это слово въ томъ его значеніи, въ которомъ его въ данную минуту слѣдуетъ понимать, то есть,

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 133.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 22.

[3]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 215.

[4]) Нечаевъ, Манифестъ 17 октября..., стр. 292.

Государь, независимый отъ другихъ государей. Это переводъ, буквальный переводъ... Это не что иное, какъ буквальный переводъ византійскаго термина „аутократоръ“ — самодержецъ, слово въ слово — „Государь“ не зависимый, не вассальный. Вотъ въ какомъ смыслѣ я присягалъ вѣрностью Государю и эту присягу я думаю, я и всѣ члены моей фракціи готовы повторить во всякое время, но только въ этомъ смыслѣ, а не въ какомъ нибудь другомъ“ [1]). Нѣкоторые это пониманіе самодержавія относятъ, впрочемъ, только къ прошлому.

Прив.-д. Кокошкинъ: „Въ первое время послѣ сверженія татарскаго ига терминъ „самодержавіе“, между прочимъ, означалъ *и внѣшнюю независимость* московскаго Царя, но, несомнѣнно, онъ служилъ выраженіемъ и для *внутренней неограниченности* его власти“ [2]).

Г. Пальме: „Mit dem Ausdruck „Selbstherrscher“ und „Zar“ (καισαρ) wurde zunächst der Begriff *der Unabhängigkeit nach aussen* verknüpft“ [3]).

Г. Князьковъ: „Самодержцемъ древняя Русь называла Государя, *независимаго* ни отъ какого другаго владѣтеля, не платящаго никому дани, Государя суверенаго“ [4]). „Принимая титулъ Царя и Самодержца, московскіе Цари и весь народъ хотѣли обозначить имъ внѣшнюю независимость своего государства“ [5]).

Ту-же мысль вызсказываетъ и проф. Коркуновъ: „Первоначально, впрочемъ даже въ XVIII ст., какъ не безъ основанія замѣчаетъ Ключевскій, выраженіе самодержавіе указывало именно на *внѣшній*, международный суверенитетъ, на внѣшнюю независимость. Въ такомъ значеніи самодержавіе употреблялось еще въ самомъ концѣ XVIII вѣка“ [6]). Противъ этого толкованія самодержавія имѣются, однако, серьезныя возраженія.

---

[1]) Петрово-Солововo. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 226.

[2]) Кокошкинъ, Самодержавіе. Русскія Вѣдомости 1906 г. № 40.

[3]) Palme, Die russische Verfassung, S. 96.

[4]) Князьковъ, Самодержавіе..., стр. 5.

[5]) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 582.

[6]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 213.

У прив.-доц. Лазаревскаго читаемъ: „Можно предполагать, что это слово весьма неудачно хотѣли примѣнить *для указанія на внѣшнюю независимость Россіи.* Неудачность такой попытки обусловливается не только тѣмъ, что слову, имѣющему въ русскомъ языкѣ опредѣленный смыслъ, произвольно присваивается другой смыслъ, но и тѣмъ, что внѣшняя независимость есть понятіе, которое можетъ примѣняться лишь къ государствамъ, а не къ государямъ, которые въ качествѣ одного изъ органовъ государства, сами по себѣ, ни въ какой зависимости отъ иностраннаго государства состоять не могутъ“ [1]). „Въ настоящее время подъ самодержавіемъ понимаютъ исключительно *абсолютную власть Монарха* въ дѣлахъ правленія, а для обозначенія внѣшней независимости государства употребляютъ терминъ „суверенное государство“ [2]).

Съ своей стороны, проф. Грибовскій справедливо замѣчаетъ: „Никто внѣшней самостоятельности Русскаго Государства и Монархіи *не оспаривалъ*“[3]), а поэтому вводить особый предикатъ власти съ данной цѣлью надобности не было.

Наконецъ, г. Котляревскій приводитъ одно спеціальное возраженіе противъ подобнаго пониманія самодержавія: „Неограниченность международноправовыхъ и вообще внѣшнеполитическихъ волеизъявленій Монарха предполагаетъ неограниченность волеизъявленій, обращенныхъ внутрь страны. Какъ ни широко раздвинуты предѣлы внѣшнеполитическихъ полномочій Государя, согласно 12-й и 13-й статьямъ О. З., такъ далеко итти они не могутъ. Поэтому признаніе въ Монархѣ носителя нераздѣльнаго внѣшняго суверенитета неизбѣжно *приводитъ и къ признанію Его внутренней неограниченности*“ [4]). Возраженіе—спеціально для послѣдователей трафаретно-конституціоннаго пониманія русскаго государственнаго строя.

Какъ сказано выше, толкованіе самодержавія въ

---

[1]) Лазаревскій, Самодержавіе. Словарь Брокгауза, полутомъ 56, стр. 206.

[2]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 126—127.

[3]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 25.

[4]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 152.

смыслѣ внѣшней независимости заключаетъ въ себѣ часть истины. Дѣло въ слѣдующемъ. Дѣйствительно, государство, являющееся въ своей внутренней жизни ареной для дѣятельности отдѣльныхъ лицъ и группъ лицъ, а въ своемъ внутреннемъ правѣ—юридическимъ отношеніемъ или, скорѣе, системою юридическихъ отношеній, въ международныхъ отношеніяхъ выступаетъ, какъ нѣкое великое единство, превращаемое международнымъ правомъ въ субъекта правъ. Права и обязанности въ международномъ публичномъ правѣ принадлежатъ, прежде всего, хотя и не исключительно, государствамъ. Глава государства, обыкновенно, является лишь его юридическимъ представителемъ. Такъ это съ точки зрѣнія международнаго права. Но международными отношеніями каждаго государства занимается и его внутреннее право, оно регламентируетъ однако не права и обязанности государства, но лишь его главы и подчиненныхъ органовъ, въ ихъ отношеніяхъ между собой и къ другимъ дѣятелямъ государственной жизни. Поскольку-же дѣло идетъ *объ отношеніяхъ Монарха къ дѣятелямъ жизни международной*, внутреннегосударственное право можетъ *лишь констатировать фактическія отношенія*; права, которое было бы обязательно для отношеній этого рода, оно устанавливать не призвано. Говоря приэтомъ о Монархѣ, оно можетъ говорить лишь о его внѣшнемъ могуществѣ.

Такимъ образомъ, постановленія русскаго права, говорящія, безъ особыхъ ограниченій, о самодержавіи Монарха, могутъ быть толкуемы и въ томъ смыслѣ, который развиваютъ вышеприведенные авторы, т. е., также въ смыслѣ внѣшняго могущества Его, позволяющаго Ему быть могущественнымъ дѣятелемъ и въ международныхъ отношеніяхъ. Въ этомъ случаѣ нельзя не привести слѣдующихъ словъ прив.-д. Нечаева: „*Когда говорятъ о Россіи*, какъ государствѣ самодержавномъ, то подъ этимъ разумѣютъ, что самодержавны не территорія ея и не народъ,—первые два составныхъ элемента государства, а *государственная власть*, или ея носитель — Государь. Представителемъ государства у насъ является Монархъ и именно онъ суверененъ по отношенію къ инымъ націямъ и государствамъ“ [1]).

---

[1]) Нечаевъ, Еще нѣсколько словъ..., стр. 761.

Основаніе къ подобному толкованію даютъ и нѣкоторые международные договоры Россіи, положимъ, цитируемый проф. Коркуновымъ договоръ Екатерины Великой съ грузинскимъ царемъ Иракліемъ II. По справедливому замѣчанію г. Коркунова, „когда въ договорѣ говорится, что царь Ираклій не признаетъ надъ собою иного самодержавія, кромѣ власти и покровительства Императрицы, то, очевидно, самодержавіе употреблено здѣсь не въ смыслѣ абсолютизма, а именно въ *смыслѣ суверенитета*“ [1]).

Въ то-же самое время, однако, никакъ нельзя согласиться съ тѣмъ, что самодержавіе имѣетъ въ виду лишь внѣшнее могущество Государя Императора. Для подобнаго ограниченія значенія самодержавія нѣтъ рѣшительно никакого основанія. Наоборотъ, цѣлый рядъ вышеприведенныхъ данныхъ и соображеній говоритъ за то, что самодержавіе понимается, главнымъ образомъ и прежде всего, что касается внутреннегосударственной жизни. Фактическій суверенитетъ состоитъ изъ суверенитета внутренняго и внѣшняго и *главное значеніе* имѣетъ первый.

Мы имѣемъ и прямое указаніе на то, что самодержавіе относится къ внутреннимъ отношеніямъ государства. Именно во время коронованія, при воспріятіи Государемъ скипетра и державы, московскій митрополитъ произноситъ: „О, Богомъ вѣнчанный и Богомъ дарованный и Богомъ преукрашенный, Благочестивѣйшій, Самодержавнѣйшій, Великій Государь Императоръ Всероссійскій, пріими скипетръ и державу, еже есть видимый образъ даннаго Тебѣ отъ Вышняго *надъ людьми своими* Самодержавія *къ управленію ихъ*, и ко устроенію всякаго желаемаго имъ благополучія“. Такимъ образомъ, самодержавіе есть власть *„надъ людьми своими“*.

Въ заключеніе остановимся на отрицателяхъ Самодержавія. Проф. В. Д. Катковъ пишетъ: „Какъ ни важна для жизни русскаго государства идея Самодержавія, приходится, однако, къ сожалѣнію, констатировать, что среди считающаго себя образованнымъ русскаго общества только немногіе, по исключенію, понимаютъ смыслъ и значеніе этой центральной идеи русскаго государственнаго строя.

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, I, стр. 213.

Сбитое политическими софизмами и ложной философіей, увлеченное внѣшнею стороной западной цивилизаціи, русское общество, въ большинствѣ случаевъ, *смотритъ на Самодержавіе, какъ на пережитокъ древняго патріархальнаго быта*, которому рано или поздно суждено исторіей отойти въ область преданій, сойти съ міровой сцены прогрессирующаго уклада государственной жизни. Ссылаются на мнимые законы исторіи; на примѣръ многихъ государствъ, выросшихъ въ другихъ условіяхъ; на авторитетъ якобы науки; на мнѣнія и заключенія людей, не связанныхъ духовно съ народомъ, воспитавшимъ идею Самодержавія тысячелѣтней исторіей своихъ страданій и подвиговъ, пораженій и побѣдъ, горя и радостей" [1])... По этимъ или по другимъ причинамъ число отрицателей Самодержавія, даже среди серьезныхъ изслѣдователей русскаго государственнаго права, сравнительно велико. Одни прямо предлагаютъ вычеркнуть само это слово изъ русскаго законодательства.

Нерѣдки заявленія самаго элементарнаго характера, въ родѣ слѣдующаго: „Само собою понятно, что теперь Царь *не можетъ носить титула Самодержца*, ибо власть Его перестала быть самодержавной, неограниченной, на ряду съ Его властью появилась власть народныхъ представителей. Россія изъ самодержавнаго государства превратилась въ государство конституціонное. Такъ выходитъ по сути дѣла. Но не такъ разсуждаютъ наши сановники, которые до сихъ поръ продолжаютъ управлять страной. Они все еще величаютъ Царя Самодержцемъ. Такъ стоитъ во всѣхъ бумагахъ, издаваемыхъ правительствомъ. Но это явное недоразумѣніе" [2]) и т. д.

Столь-же просто смотритъ на дѣло, впрочемъ, и прив.-д. Лазаревскій: „Съ неустранимымъ и безусловно обязательнымъ выводомъ объ установленіи ограниченія власти Государя и, слѣдовательно, съ тѣмъ, что власть Его отнынѣ *уже не является самодержавною*, находится въ явномъ противорѣчіи прямой текстъ какъ заголовка къ главѣ 1

---

[1]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 1—2.

[2]) Николинъ, Государственное Устройство, стр. 47.

Осн. Зак. изд. 1906 года, такъ и статей 4 и 6 этихъ законовъ, ибо тамъ говорится о „самодержавной власти“ русскаго Императора, а равно и текстъ ст. 222 этихъ законовъ, гдѣ Государь называется „неограниченнымъ Самодержцемъ“ [1]).

Такимъ образомъ, оба эти лица отождествляютъ неограниченность и самодержавіе и отвергаютъ предикатъ самодержавный въ виду того, что *не признаютъ неограниченности* Императорской власти. Отождествленіе это, какъ показано выше, неправильно. Г. Захаровъ также пишетъ: „Понятіе конституціи не влечетъ за собой отмѣну самодержавной власти, а лишь опредѣляетъ ея сущность. Равнымъ образомъ, какъ можно говорить объ отмѣнѣ самодержавной власти фактомъ созданія органа народнаго представительства, если сами первыя статьи учрежденія Госуд. Совѣта и Госуд. Думы прямо и ясно говорятъ о томъ, что эти органы созданы для содѣйствія Самодержавной Власти“ [2]).

Нѣкоторые отрицатели самодержавія соглашаются, однако, удержать это выраженіе въ русскомъ правѣ, но предлагаютъ понимать его просто, какъ высокій *титулъ* Государя Императора. На этой точкѣ зрѣнія стоитъ, положимъ, такой серьезный изслѣдователь, какъ В. В. Ивановскій. Онъ говоритъ:

„До изданія манифеста 17 октября 1905 года выраженіе „самодержавный“ было вполнѣ умѣстно при опредѣленіи существа государственной власти въ Россіи; оно обозначало то, что русскій Императоръ въ одномъ себѣ *сосредоточивалъ всю эту власть, внѣ связи* съ какими бы то ни было *другими установленіями*. Послѣ изданія манифеста 17 октября и Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. это выраженіе *потеряло уже свой прежній смыслъ*, такъ какъ наряду съ властью Императора стала теперь законодательная власть Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, т. е., воля государственной власти или законодательство стало являться результатомъ единенія Императора

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 124.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 279.

съ названными учрежденіями. Такой порядокъ обнаруженія воли государственной власти принято въ наукѣ называть конституціоннымъ, въ противоположность самодержавному. Термину „самодержавный“ трудно присвоить какое либо иное значеніе кромѣ вышесказаннаго. Ст. 4, содержащую выраженіе „самодержавный“, и ст. 7, говорящую объ осуществленіи законодательной власти Императоромъ въ единеніи съ Думой и Совѣтомъ, слѣдовало бы такъ или иначе согласовать. Выраженіе „самодержавный“ могло бы остаться въ титулѣ, указывая *на высокій рангъ*, занимаемый русскимъ Императоромъ; на ряду съ другими предикатами, упоминаемыми въ титулѣ, и предикатъ „самодержавный“ могъ бы имѣть опредѣленное политическое значеніе“ [1]).

На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ и г. Пальме. У него мы читаемъ: „Die Bezeichnung „Selbstherrscher“ war durch jahrhundertlangen Gebrauch teilweise zu einem Epitheton ornans geworden und erfordert eine Erläuterung durch das nüchterne Wort „unumschränkt“ [2]). „Seine Beibehaltung rief vielfach den Eindruck einer Reservatio mentalis, eines Widerspruchs gegen den gesammten Inhalt der Gesetzgebung hervor. Besser ist sie aber vielleicht zu erklären, als die pietätvolle Bewahrung eines zunächst *inhaltlos gewordenen Titels*, als geschichtlicher Reminiscenz, wie der grosse Kaisertitel (in art. 59) überhaupt. Wenn man das Wort „Selbstherrscher“ in seiner gegenwärtigen staatsrechtlichen Bedeutung interpretieren will, so kann man nur zu der Auffassung kommen dass damit nichts anders als derjenige Typus der monarchischen Regierungsgewalt, velcher in den russischen Verfassungsgesetzen festgelegt ist, bezeichnet werden soll. Diejenige Gewalt, die der russische Kaiser auf Grund der Verfassung Russlands ausübt, ist demnach die „selbstherrschende“. Es ist nicht nur allgemein die oberste Regierungsgewalt, wie sie auch anderen konstitutionellen Monarchen zusteht, sondern diejenige die ausgestattet ist mit allen in den russischen Staatsgrundgesetzen aufgezählten Prärogativen. Da diese Prärogativen weitreichender sind als die jedes anderen europäischen Monarchen, so rechtfertigt

---

[1]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 371.

[2]) Palme, Die russische Verfassung, S. 47.

sich vielleicht die Beibehaltung einer besonders glanzvollne Bezeichnung"[1]).

Толкованія эти, конечно, совершенно не соотвѣтствуютъ дѣйствительности. Самодержавіе въ глазахъ Русскаго Народа не только титулъ почетный. Это—*основа нашего государственнаго строя*, противъ которой еще недавно боролись одни и на защиту которой возставали другіе. Попытка г. Пальме, все же, придать нѣкоторое содержаніе этому украшающему эпитету, также неудачна. Наше законодательство совсѣмъ не интересуется вопросомъ о различіяхъ въ формѣ правленія Русскаго Государства и всѣхъ остальныхъ. Кромѣ того, г. Пальме не поясняетъ, о какихъ-же особыхъ прерогативахъ Императорской Власти онъ собственно говоритъ и почему онѣ должны придать власти Государя Императора характеръ именно самодержавный?

Относительно этихъ толкованій, вообще, читаемъ у г. Котляревскаго: „Терминъ „самодержавіе" *не встрѣчается какой нибудь одинъ разъ*, и сохраненіе его не можетъ быть объяснено редакціоннымъ недосмотромъ: самодержавіе признается однимъ изъ основныхъ атрибутовъ власти Монарха, какъ она поставлена въ русскомъ государственномъ строѣ и послѣ манифеста 17-го октября. Нельзя серіозно его сопоставлять съ такими частями русскаго императорскаго титула, какъ наименованіе Государя „*наслѣдникомъ норвежскаго престола*". Политически можно такъ или иначе оцѣнивать сохраненіе слова, которое дѣйствительно являлось символомъ нашего стараго государственнаго строя. Юристъ долженъ, во всякомъ случаѣ, стремиться вскрыть юридическое содержаніе, которое вкладывали въ это слово авторы Основныхъ Законовъ, очевидно, *какъ-то измѣнившееся по сравненію со старымъ его пониманіемъ* и отличающееся отъ неограниченности"[2]). Въ общемъ, вѣрныя замѣчанія, хотя я и не согласенъ съ тѣмъ, что смыслъ выраженія „самодержавіе" измѣнился.

Быть можетъ, еще поучительнѣе слѣдующія строки прив.-д. Гессена: „Для „истинно-русскихъ людей" самодер-

---

[1]) Palme, Die russische Verfassung, S. 96.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 154.

жавіе—*боевой кличъ*, *лозунгъ* реакціи. Самодержавіе—красное знамя контръ-революціи, знамя тѣхъ черныхъ тысячъ, которыя поднимаются походомъ, во имя старой противъ новой Россіи. Вырвать изъ рукъ это знамя—значитъ облегчить освободительному движенію окончательное торжество. До тѣхъ поръ, пока оно развѣвается надъ крѣпостью бюрократической Россіи, мы не можемъ быть спокойны (!), не можемъ быть увѣрены въ побѣдѣ. И для насъ Самодержавіе символъ—символъ всего нашего прошлаго, вѣковаго гнета, тяготѣвшаго и еще тяготѣющаго надъ несчастной страной" [1]).

Сужденія о юридическихъ установленіяхъ могутъ быть, конечно, разныя, но то, что Самодержавіе было основой русскаго государственнаго строя, это у г. Гессена схвачено вѣрно. Остается оно основой его и нынѣ. Такъ должно быть и впредь. Если бы оно было вырвано изъ тѣхъ Царственныхъ рукъ, въ которыя его вложила исторія, оно тотчасъже было бы подхвачено другими. Государство безъ фактическаго суверенитета существовать не можетъ. Но чьи это были бы руки, неизвѣстно, равно и куда повели бы онѣ Россію... Одно, несомнѣнно, что это вызвало бы такія потрясенія, передъ которыми померкло бы все пережитое Русскимъ Народомъ до сего дня. Россія перестала бы быть Россіей, той *Русью матушкой*, въ которой мы живемъ и которая въ въ насъ живетъ.

---

[1]) Гессенъ, Самодержавіе..., стр. 634.

ГЛАВА XXIX.

Самодержавная конституція.

Содержаніе.—Историческое происхожденіе государственнаго устройства Россіи.—Современное правосознаніе.—Національное значеніе русскаго государственнаго строя.—Національныя основы послѣдняго.—Другія объясненія самодержавнаго строя.—Самодержавіе осталось, какъ встарь. — Измѣненія Самодержавія въ исторіи.—Самодержавіе и реформы.—Возможна ли отмѣна Самодержавія?—Памятные лозунги.—Задача преобразованій 1905-6 г.г.—Обновленный строй. — Самодержавно - представительный строй.—Самодержавная конституція.—Новый государственный строй. — Дуалистическій строй. — Самодержавно-конституціонный строй. — Россійская конституція.—Моментъ перехода къ новому строю.—Заключеніе.

То, что было изложено до сихъ поръ, представляетъ объективное освѣщеніе вопроса о власти русскаго Императора. Только это пониманіе ея можетъ быть обосновано статьями нашихъ законовъ и соотвѣтствуетъ тому представленію о Царѣ, которое живетъ въ народномъ сознаніи. Послѣ всего сказаннаго должно стать понятнымъ и то, что было отмѣчено въ предисловіи къ этой книгѣ *о великомъ и разностороннемъ значеніи* Царской власти. Прежде чѣмъ кончить, небезполезно, однако, выяснить, къ какому типу государственнаго устройства относится современный государственный строй Россіи? Отвѣтъ, который даютъ на этотъ вопросъ раз-

ные изслѣдователи, гласитъ далеко невсегда одно и то-же. Первую группу образуютъ тѣ, которые считаютъ дѣйствующій государственный строй *исконнымъ русскимъ государственнымъ порядкомъ*, но лишь обновленнымъ. Вторую тѣ, которые объявляютъ современный государственный строй Россіи—новымъ, созданнымъ въ 1905—6 гг. Начнемъ съ разсмотрѣнія воззрѣній первой группы.

Врядъ ли есть основаніе напоминать, что современное установленіе верховной власти русскаго Царя явилось созданіемъ тысячелѣтняго организаціоннаго процесса среди народностей Россіи, создано путемъ тяжелыхъ исканій и усилій Русскаго Народа, такъ сказать,—сознательно. Превосходно говоритъ объ этомъ И. С. Аксаковъ: „Ложь, будто власть Государя основывается у насъ только на неразвитости, на невѣжествѣ народномъ! Идея государства, идея единой верховной власти ни однимъ народомъ міра не усвоена себѣ такъ сознательно, какъ нашимъ. Не по случайной-же прихоти отдѣльныхъ лицъ, *тысячу лѣтъ исторической страды* перетерпѣлъ онъ ради созиданія и укрѣпленія своего государства! Не онъ ли возсоздалъ его вновь, когда оно разрушилось почти въ конецъ, въ эпоху самозванцевъ, и возсоздалъ именно—отъ нижнихъ слоевъ земли поднявшійся народъ съ нѣкоторыми изъ людей слоевъ верхнихъ, мыслившихъ съ народомъ за одно и пуще своихъ привилегій любившихъ Русскую Землю? И не только возсоздалъ онъ государство, но и личную верховную власть во всемъ ея объемѣ, отмѣнивъ всякаго рода ограниченія, придуманныя нѣкоторыми олигархами. Мало того: нѣсколько лѣтъ непрерывно, способомъ земскихъ, почти не расходившихся думъ или соборовъ, стерегла Земля неприкосновенность и достоинство Царской Самодержавной Власти“ [1]). Совершенно тѣ-же мысли встрѣчаемъ мы и у многихъ другихъ лицъ, напр., у М. Н. Каткова:

„Въ чемъ состоитъ ходъ образованія государства?“, спрашиваетъ онъ. „Ни въ чемъ иномъ, какъ *въ собираніи и сосредоточеніи власти*“ [2]). „Священная власть—наслѣдіе мно-

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 23.

[2]) Катковъ, О самодержавіе..., стр. 41.

говѣковой страды и крови народа, сила его жизни, залогъ его будущаго"[1]). „Дѣло не успокаивается, пока не водворяется въ странѣ единовластіе, покрывающее собою весь народъ"[2]). „Единая, безусловно свободная и безспорная Верховная Власть есть *великое благо* Русскаго Народа, завѣщанное ему предками и *добытое ихъ трудомъ и кровью*"[3]).

Съ своей стороны, А. В. Романовичъ-Славатинскій пишетъ: „Русское самодержавно-монархическое начало, въ своемъ постепенномъ историческомъ развитіи, *сконцентрировало* и собрало въ одинъ фокусъ ту *власть*, которая въ человѣческихъ обществахъ размѣщается повсюду, гдѣ только есть разница между сильнымъ и слабымъ, большимъ и меньшимъ, богатымъ и убогимъ"[4]). „Въ истребленіи многовластія—аристократическо-анархическихъ началъ, къ которымъ такъ свойственна человѣческая природа, *въ сосредоточеніи власти* состоялъ главный смыслъ русской исторіи"[5]).

Можно цитировать также В. Д. Каткова: „Созданіе новой власти гораздо болѣе трудное, *гигантское дѣло*, чѣмъ поддержаніе вѣками сложившейся и существующей уже власти. Разрушать легко, создавать трудно"[6]). „Самодержавіе русское есть продуктъ нравственныхъ силъ страны, великій этическій институтъ. Ради созданія и сохраненія Русскаго Государства, а посредственно и ради созданія и сохраненія русскаго Самодержавія, *поколѣнія людей въ теченіе цѣлыхъ вѣковъ жертвовали тѣмъ, что было дороже всего имъ на этой землѣ:* своимъ имуществомъ, личнымъ счастьемъ и благополучіемъ близкихъ и милыхъ сердцу людей, здоровьемъ и самою жизнью... Кости *милліоновъ* людей въ лучшей порѣ своей жизни создали тотъ фундаментъ, на которомъ покоится Русское Государство и русское Самодержавіе. Передъ моремъ страданій, крови и слезъ, передъ величіемъ того

---

1) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 11.

2) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 41.

3) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 46.

4) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 38.

5) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 39.

6) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 26.

памятника самопожертвованія, который называется государственной исторіей страны, невольно вспоминаются слова русскаго Златоуста о развалинахъ Севастополя: „Пади здѣсь ницъ, мѣсто бо сіе свято есть“ [1]).

Наконецъ, какъ всегда, сильно и образно выражаетъ ту-же мысль В. В. Розановъ: Царь есть „*синтетическій смыслъ исторіи, любовь, сокровище наше*, а вовсе не вьючное животное, которое мы бьемъ, когда оно дурно несетъ положенную на него ношу“ [2]). „Всякій актъ въ жизни народной, насколько онъ новъ сравнительно съ предъидущими, усложняетъ, обогащаетъ смыслъ его значенія; и тысячи этихъ актовъ, теряющихся въ памяти народной въ своихъ опредѣленныхъ чертахъ, остаются въ душѣ его какъ представленіе о власти неуловимой и живительной, неопредѣленной и безмѣрной, необходимой практически и вмѣстѣ священной. Въ смыслѣ этой власти отражается смыслъ всей совершившейся исторіи; ея каждое дѣяніе имѣетъ тамъ отложенную отъ себя черту“ [3]). „Въ томъ сіяніи, которое окружаетъ главу *Монарха* и оберегаетъ ее, мы сказали—лежитъ отложенный слѣдъ всѣхъ незабытыхъ и полузабытыхъ *фактовъ, изъ которыхъ сложена была жизнь историческаго народа*; и каждый изъ этихъ слѣдовъ до тѣхъ поръ свѣтитъ, пока такъ или иначе, тѣмъ или инымъ усиліемъ *Монарха*, словомъ, поступкомъ, усиліемъ, капризомъ, подвигомъ—онъ шевелится, движется, и черезъ это всѣми ощущается, какъ живой. Хоть въ мимолетной чертѣ царствованія, въ какомъ нибудь едва замѣтномъ фактѣ, если не въ фактѣ — то въ выраженномъ помыслѣ, въ высказанномъ сожалѣніи, въ скорби о неосуществленномъ, каждая струя исторіи совершившейся должна отразиться: и тогда только это сложное сіяніе остается цѣльно, *Монархъ* есть *Монархъ* полный, его скипетръ — не раздробленъ, корона—не обломана, держава—не умалена“ [4]). Историческое происхожденіе Самодержавія не подлежитъ сомнѣ-

---

[1]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго само державія, стр. 17.

[2]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 81.

[3]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 48.

[4]) Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ..., стр. 64.

нію. Оно не есть созданіе случая, минуты произвола. Сложившись постепенно, испытанное на опытѣ ряда вѣковъ, оно оказалось соотвѣтствующимъ государственнымъ запросамъ и свойствамъ великаго народа. Было бы проявленіемъ болѣе, чѣмъ легкомыслія, если бы мы не считались со всѣмъ этимъ, если бы мы отвергли самодержавную форму правленія, не сдѣлавъ попытки выяснить ея основы, ея дѣйствительное значеніе и юридическое содержаніе институтовъ, изъ которыхъ она слагается.

Не подлежитъ сомнѣнію, что Царское Самодержавіе и теперь покоится на глубочайшемъ убѣжденіи въ его истинности, со стороны массы Русскаго Народа. „Сомнѣваться, что таково именно понятіе Русскаго Народа о власти русскаго Государя", говоритъ Н. Я. Данилевскій, „невозможно; спрашивать его объ этомъ безцѣльно и смѣшно. Такой *вопросъ былъ уже заданъ ему самою исторіей*, и отвѣтилъ онъ на него не списками голосовъ, опускаемыми въ урны, а своими дѣяніями, своимъ *достояніемъ и кровью*" [1]).

Столь-же сильно говоритъ объ этомъ предметѣ И. С. Аксаковъ: „Правда нашего Самодержавія не можетъ и не должна бояться свѣта мысли, развитія умственнаго и духовнаго; она не на недоразумѣніяхъ основана, и не во тьмѣ коренится, а *на отчетливомъ и свободномъ убѣжденіи всего народа въ современной необходимости именно этой*, а не другой формы правленія, и въ преимуществѣ этой формы предъ всѣми другими для его дальнѣйшаго преуспѣянія и развитія, какъ гражданскаго общества и политическаго организма" [2]).

Интересно сопоставить съ этими утвержденіями русскихъ людей наблюденія иностранцевъ, напр., г. Токвиля: „On aurait bien tort... de croire que l'immense pouvoir du Tsar ne fût basé que sur la force. Il était surtout fondé sur *les volontés et les ardentes sympathies des Russes*. Car le principe de la souveraineté du peuple réside au fond de tous les gouvernements, quoi qu'on en dise et se cache sous les instituti-

---

[1]) Данилевскій, Сборникъ экономическихъ и политическихъ статей, стр. 226.

[2]) Аксаковъ, Сочиненія, V, стр. 15.

ons les moins libres. La noblesse russe avait adopté les principes et surtout les vices de l'Europe: mais le peuple était sans contact avec notre occident et l'esprit nouveau qui l'anime. Il voyait dans l'E m p e r e u r non seulement le prince légitime, mais l'envoyé de Dieu et presque Dieu même"[1]).

У насъ на лицо именно тѣ условія, о которыхъ хорошо говоритъ приватъ-доцентъ Лазаревскій. „При извѣстныхъ историческихъ условіяхъ народа, масса населенія знаетъ, какъ *полноправнаго представителя государства* и его интересовъ, только одного государя"[2]). „Если въ государствѣ нѣтъ никого, за кѣмъ, помимо государя, народъ признавалъ бы извѣстныя *правительственныя права*, если эти права признаются общественнымъ мнѣніемъ только за государемъ и за тѣми, кому эти права государемъ предоставлены, то мы имѣемъ такое состояніе умовъ, при условіи котораго ничего, кромѣ самодержавія, быть не можетъ"[3]).

„Въ государствѣ дѣйствительною властью является тотъ, кого масса населенія считаетъ представителемъ и носителемъ государственной власти. И если,—какъ это, напр., было до послѣдняго времени въ Россіи,—народъ считаетъ единственнымъ самостоятельнымъ представителемъ власти одного государя, если народъ вѣритъ въ то, что государь дѣлаетъ *все на пользу народа*, и что всякая иная власть имѣла бы въ виду свои личные, а не народные интересы, то мы имѣемъ на лицо такія условія, при которыхъ государь въ дѣйствительности является источникомъ всѣхъ властей: всѣ власти получаютъ свои полномочія отъ государя, онъ-же самъ ни отъ кого не зависитъ, ни отъ кого своихъ полномочій не получаетъ, но непосредственно самъ ими обладаетъ. Всѣ остальные органы государства въ глазахъ народа являются законными только постольку, поскольку они получили свои полномочія отъ государя"[4]). Если бы положеніе вещей было у насъ инымъ, наши Основные Законы не могли бы постановлять

---

1) A. Tocqueville, Souvenirs... Paris. 1893. P. 3. 71.—Цитируется г. Захаровымъ.

2) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 70.

3) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 71.

4) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 70.

того, что они теперь постановляютъ, или-же ихъ постановленія не имѣли бы реальнаго значенія. Въ дѣйствительности, въ жизни было бы одно, въ законодательствѣ другое. Не было бы наблюдаемой нынѣ гармоніи между ними.

Между тѣмъ, по вѣрному замѣчанію г. Черняева, „неограниченныя монархіи прочно держатся лишь *на свободномъ подчиненіи* народа властелину. Въ поддержаніи и сохраненіи единовластія непосредственно и лично заинтересованъ, повидимому, лишь одинъ монархъ. Чѣмъ-же объясняется, что милліоны людей безпрекословно подчиняются волѣ одного человѣка? Чѣмъ объясняется, что однимъ мановеніемъ его руки и однимъ почеркомъ его пера двигаются полки и рѣшаются самые сложные государственные вопросы? Это послушаніе будетъ казаться непонятнымъ тому, кто вздумаетъ выводить его изъ покорности, основанной на страхѣ. Одинъ не можетъ поработить множества, но онъ можетъ *сосредоточить* въ своихъ *рукахъ несокрушимую власть, если народъ добровольно подчиняется ей*, если онъ смотритъ на нее не какъ на гнетъ, а какъ на благодѣтельную и зиждительную силу, которою долженъ дорожить каждый. Вотъ почему нѣтъ формы правленія, болѣе устойчивой при однихъ обстоятельствахъ и менѣе устойчивой при другихъ, чѣмъ неограниченная монархія.

„Неограниченныя монархіи, опирающіяся на любовь и преданность всего народа безъ различія богатыхъ и бѣдныхъ, знатныхъ и незнатныхъ, образованныхъ и простецовъ, покоятся на незыблемыхъ основахъ. Неограниченныя монархіи, не имѣющія опоры въ сердцахъ и умахъ подданныхъ, построены на пескѣ и могутъ рухнуть отъ перваго, самаго ничтожнаго толчка. Этимъ объясняются тысячелѣтнее существованіе однихъ монархій и мгновенныя крушенія другихъ. Тираннія нигдѣ и никогда не могла долго держаться, ибо тираны, какъ бы ни была велика ихъ власть, всегда слабѣе народа, но нигдѣ у тиранніи нѣтъ такой шаткой почвы подъ ногами, какъ въ монархіяхъ, ибо, что значитъ одинъ въ сравненіи съ многомилліоннымъ населеніемъ, которое онъ возстановитъ противъ себя? Отсюда самъ собою является выводъ, что свобода и самодержавіе не идутъ въ разрѣзъ другъ съ другомъ. Самодержавіе можетъ быть жизненно и

сильно только тамъ, гдѣ оно утверждено *на свободномъ признаніи народа, на убѣжденіи народа въ его необходимости*" [1]).

Словомъ, относительно монархій съ большимъ правомъ, чѣмъ относительно другихъ формъ правленія, а среди монархій, прежде всего, относительно монархій неограниченныхъ надо признать, что фактическое положеніе вещей лучше всего выясняетъ и состояніе народнаго правоубѣжденія. Здѣсь, въ особенности, фактъ указываетъ право, раздвоеніе между писаннымъ правомъ и дѣйствительными отношеніями общественныхъ силъ, въ особенности, рѣдко встрѣчается. Изъ одного факта существованія Царскаго самодержавія мы должны были бы сдѣлать заключеніе,—даже если бы не было другихъ данныхъ,—что какъ въ прошломъ, такъ и нынѣ, Русскій Народъ признаетъ разумность *личнаго верховенства Царя*, какъ основы русскаго государственнаго строя.

Исторически сложившаяся форма государственнаго устройства Россіи не можетъ, конечно, не носить національнаго характера. Мысль, что публичный строй каждаго государства имѣетъ свои историческія особенности, пользуется общимъ признаніемъ. „*Основныя черты государственнаго уклада страны даются* не волей какого либо отдѣльнаго лица, хотя бы это былъ самый могущественный государь, а *исторіей*. Измѣнить ихъ самый сильный государь такъ-же безсиленъ, какъ онъ безсиленъ дать странѣ иной, лучшій климатъ, болѣе плодородную почву, болѣе красивые ландшафты или болѣе удобныя естественныя гавани. Государи сами *часть исторіи народа* и подчиняются ея теченію" [2]). Эти историческія особенности отражаютъ, конечно, черты національнаго характера даннаго народа, его исторію и современное положеніе.

Интересно цитировать по этому вопросу проф. Эсмена, общія воззрѣнія котораго стоятъ, какъ будто, очень далеко отъ ученій этого рода. Вотъ, что мы находимъ у него: „Соціологія и исторія показываютъ, что образованіе и развитіе націи представляютъ собою не искусственное созданіе, а естественное явленіе, условіями котораго служатъ раса,

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 161.

[2]) В. Д. Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 8.

среда и историческія обстоятельства. Каждая нація, такимъ образомъ, развивается путемъ свойственной ей эволюціи и создаетъ себѣ свою структуру, свой политическій организмъ и свой особенный геній, какъ животное существо создаетъ послѣдовательно свои органы и свой разумъ. Больше того: каждая нація, такимъ образомъ сформированная, живетъ дѣйствительно *своею собственною жизнью*, отличною отъ суммы отдѣльныхъ жизней, составляющихъ ее въ тотъ или въ другой моментъ индивидуумовъ,—жизнью, въ которой комбинируется дѣятельность и мысль предшествовавшихъ поколѣній съ дѣятельностью и мыслью настоящаго поколѣнія, и въ которой подготовляется судьба будущихъ поколѣній.

„Но, если это такъ, то не обязательна ли для индивидуальныхъ воль гражданъ организація, которая есть естественный продуктъ націи, понимаемой въ этомъ смыслѣ, а *суверенитетъ, установленный исторической эволюціей, не есть ли законный суверенитетъ?* Безъ сомнѣнія, эта точка зрѣнія въ извѣстной мѣрѣ обязательна; эти соображенія должны предписывать людямъ величайшую осторожность въ политическихъ реформахъ, которыя они хотятъ проводить; исторія показываетъ, что измѣненія въ учрежденіяхъ полезны и прочны лишь постольку, поскольку они хорошо соображены, *и поскольку новая форма находится уже въ зародышѣ въ предшествовавшей формѣ*" [1]). Для насъ, однако, имѣютъ гораздо больше значенія замѣчанія русскихъ государствовѣдовъ спеціально о національномъ характерѣ государственнаго строя Россіи. Мы находимъ у нихъ немало вѣрныхъ указаній.

„Да",—говоритъ И. С. Аксаковъ,—„монархическое начало росло у насъ одновременно съ Русскимъ Народомъ, единодержавіе выработано тяжкимъ процессомъ: *трудомъ и борьбой всей русской исторіи*, такъ что коренится не только въ инстинктахъ народа, но и *въ его сознаніи, какъ народа историческаго*, какъ политическаго организма. Другими словами. это учрежденіе въ Россіи вполнѣ *національное*,—оно не мыслится внѣ народности, которая въ свою очередь не мыслится внѣ Православной Церкви. Не бездушнымъ, искусно

---

[1]) Эсменъ, Общія основанія..., стр. 185—186.

сооруженнымъ механизмомъ является (по народнымъ понятіямъ) Верховная Власть въ Россіи,—выразились мы однажды въ „Руси“,—а съ человѣческою душою и сердцемъ“ [1]).

Совершенно то-же самое говоритъ А. В. Романовичъ-Славатинскій: „Этотъ самодержавно-монархическій принципъ —*органическое, самопроизвольное созданіе русскаго національнаго духа*, органическій продуктъ реальныхъ мотивовъ и силъ—географическихъ, этнографическихъ, конфесіональныхъ и др.—которыми была обставлена наша исторія.“ [2]). „Народы вырабатываютъ свои политическія формы и свои *образы правленія стихійно и органически.* Выборъ ихъ едва ли зависитъ отъ ихъ произвола, и вопросъ, который ставитъ Миль въ своихъ Размышленіяхъ о представительномъ образѣ правленія: „могутъ ли быть образы правленія предметомъ свободнаго выбора?“, долженъ быть разрѣшенъ отрицательно“ [3]).

Тѣ-же мысли развиваетъ Н. И. Черняевъ: „Чѣмъ-же объясняется, что Царская власть въ Россіи съ каждымъ годомъ усиливалась и крѣпла, несмотря на то, что ей приходилось имѣть дѣло и съ такими эпохами, какъ смутное время, и съ тысячами самыхъ тяжкихъ испытаній? Тѣмъ, что русское самодержавіе *органически развилось* въ Россіи, тѣмъ, что оно пустило глубокіе корни въ русскую почву и вполнѣ отвѣчаетъ потребностямъ Русскаго Народа и Государства, какъ опредѣлились они подъ взаимодѣйствіемъ географическихъ, этнографическихъ, историческихъ и культурныхъ условій. Только грубое невѣжество и узкое доктринерство могутъ считать наше самодержавіе дѣломъ случая и чѣмъ-то такимъ, что можетъ быть измѣнено или устранено по произволу“ [4]). „Каждая неограниченная монархія развивалась и развивается подъ вліяніемъ цѣлаго ряда условій мѣста и времени и поэтому имѣетъ, помимо видовыхъ чертъ, *ей одной присущія черты.* Религія народа, природа занимаемой имъ территоріи, его культура, его психическій строй, исторія,

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 142.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 39.

[3]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 79.

[4]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 3.

бытъ, достоинства и недостатки, привычки и понятія,—все это налагало и налагаетъ на каждую неограниченную монархію свой отпечатокъ“ [1]).

„Все наше историческое прошлое доказываетъ, что утрата самодержавія была бы для Россіи величайшимъ бѣдствіемъ, ибо неограниченная монархія есть та форма правленія, которая наиболѣе подходитъ *къ психическому и бытовому складу Русскаго Народа*“ [2]). „Не будемъ толковать и разсуждать о необходимости безусловнаго повиновенія Царской Власти: это ясно и само по себѣ; нѣтъ, есть нѣчто важнѣе и ближе къ сущности дѣла: это—провести въ общее сознаніе, что безусловное повиновеніе Царской Власти есть не одна польза и необходимость наша, но и высшая поэзія нашей жизни, *наша народность*, если подъ словомъ „народность“ должно разумѣть актъ слитія частныхъ индивидуальностей въ общемъ сознаніи своей государственной личности и самости.

„И наше русское народное сознаніе вполнѣ выражается и вполнѣ исчерпывается словомъ „Царь“, въ отношеніи къ которому „отечество“ есть понятіе подчиненное, слѣдствіе причины. Итакъ, пора уже привести въ ясное, гордое и свободное сознаніе то, что въ продолженіе многихъ вѣковъ было непосредственнымъ чувствомъ и непосредственнымъ историческимъ явленіемъ; пора сознать, что мы имѣемъ разумное право быть гордыми нашею любовью къ Царю, нашею безграничною преданностью Его священной волѣ, какъ горды англичане своими государственными постановленіями, своими гражданскими правами, какъ горды Сѣверо-Американскіе Штаты своею свободою“ [3]). „Да, въ словѣ Царь чудно слито сознаніе Русскаго Народа, и для него это слово полно *поэзіи и таинственнаго значенія*“ [4]).

Въ томъ-же духѣ высказывается и Н. А. Захаровъ: „Едва ли можно спорить противъ того, что каждый основной законъ государства долженъ воспроизводить, главнымъ обра-

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 199.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 15.

[3]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 339.

[4]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 339.

зомъ, тѣ принципы, которые исповѣдуются народомъ въ силу историческихъ условій и привычекъ. Такая естественная конституція, несомнѣнно, болѣе практична и жизнеспособна, нежели конституція искусственная, вотъ почему желательно, чтобы въ конституціяхъ не игнорировались присущія народу основныя понятія въ угоду извѣстнымъ шаблонамъ. Правильность развитія государственной жизни возможна лишь при системѣ, соотвѣтствующей всѣмъ бытовымъ, національнымъ началамъ, вырабатываемымъ вѣками, поколѣніями и историческими условіями, и существующій государственный строй долженъ стоять въ тѣсной зависимости отъ условій развитія народа и его своеобразныхъ свойствъ" [1]).

„*Внутреннее сознаніе гражданъ* является залогомъ прочности государственнаго строя. На этомъ-же сознаніи, выработанномъ исторіей, внутреннимъ укладомъ жизни и внѣшними событіями, покоятся и основы нашей Самодержавной Власти, развившейся при полной поддержкѣ со стороны народа въ сознаніи необходимости этой формы властвованія. Укрѣпленіе идеи самодержавія шло рука объ руку съ внутреннимъ сознаніемъ населенія *его самобытныхъ, національныхъ основъ*" [2]). „При широкомъ увлеченіи космополитическими идеями, *большинство инстинктивно и поддерживаетъ*, и развиваетъ тѣ *жизненные русскіе принципы*, за которые стояли многія поколѣнія, браня ихъ въ теоріи и не будучи, въ сущности, знакомы съ ихъ исторіей" [3]).

Въ чемъ-же проявляется національный характеръ русскаго государственнаго строя, каковы его національныя основы? Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, установимъ, въ чемъ именно состоитъ основная *задача, которую должно разрѣшить государственное устройство каждой страны*, и какимъ образомъ эта задача должна быть разрѣшаема въ государствѣ, поставленномъ въ тѣ-же условія, въ какихъ живетъ Государство Русское, т. е., въ великомъ государствѣ съ разноплеменнымъ составомъ населенія?.

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 124.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 245.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 11,

Основная задача, которую должно разрѣшить государственное устройство каждаго государства, состоитъ *въ организаціи духовнаго единства народа.* Народная масса, разсматриваемая, какъ толпа, собственно не можетъ ни логически мыслить, ни переживать высшія чувствованія, ни, тѣмъ болѣе, принимать сознательныя рѣшенія. Вмѣсто народной воли можно говорить, собственно лишь о настроеніяхъ народа, народныхъ чаяніяхъ и стремленіяхъ, вмѣсто мыслей и чувствъ народа можно говорить лишь о мысляхъ и чувствахъ, распространенныхъ въ народѣ, и т. д. Чѣмъ выше то или иное духовное переживаніе, тѣмъ менѣе доступно оно толпѣ, будь то хотя бы многомилліонное населеніе какого либо современнаго міроваго государства. Высшіе процессы духовной жизни составляютъ достояніе лишь отдѣльной физической личности. Между тѣмъ и народъ, въ цѣломъ, нуждается въ сознательныхъ рѣшеніяхъ, въ сложныхъ чувствованіяхъ и въ глубокихъ взвѣшиваніяхъ своей судьбы. Въ этихъ случаяхъ, по необходимости, мѣсто всего народа занимаютъ отдѣльныя лица и группы лицъ, выступающія отъ имени цѣлаго. Въ области духовной мы постоянно видимъ, такъ сказать, представительство цѣлаго—частью: мыслятъ за весь народъ, чувствуютъ за весь народъ, рѣшаютъ и дѣйствуютъ за весь народъ—отдѣльныя лица и группа лицъ.

Кто-же можетъ взять или принять на себя подобное представительство? Конечно тотъ, кто наилучше чувствуетъ народныя надобности, наилучше понимаетъ способы ихъ удовлетворенія, наилучше рѣшаетъ въ народныхъ дѣлахъ, тотъ, кто тѣснѣе связанъ со всѣмъ народомъ. Но кто можетъ быть этимъ наилучшимъ? Одного для всѣхъ случаевъ отвѣта на этотъ вопросъ дать нельзя. „Вопросъ о томъ, кто долженъ быть первенствующимъ или единственнымъ носителемъ верховной власти, опредѣляется не личными интересами и личными взглядами императоровъ и королей, парламентовъ и совѣтовъ, или комбинацій тѣхъ и другихъ, а *интересами и жизнью болѣе великаго*, что стоитъ за ихъ спиною, государства. Единоличный или коллективный самодержецъ пользуется полнотою своей власти не ради себя, а ради того, временнымъ представителемъ чего онъ являет-

ся“ [1]). Въ общемъ, однако, имѣются лишь два основныхъ рѣшенія этой задачи.

Представитель государства можетъ быть или *опредѣленно указанъ* въ видѣ, положимъ, члена какой либо династіи, или не указанъ заранѣе, и можетъ въ тотъ или другой моментъ *выдвигаться сообразно обстоятельствамъ* въ видѣ, положимъ той или иной политической партіи. Къ типу неопредѣленнаго представительства относится и тотъ случай, когда представительство раздѣляется между опредѣленнымъ представителемъ—монархомъ и неопредѣленнымъ—„народнымъ представительствомъ“ съ лежащими въ основѣ его партіями и т. п. Въ великихъ многонародныхъ государствахъ съ однимъ господствующимъ народомъ, въ общемъ, должно быть предпочтено первое разрѣшеніе вопроса, т. е., указаніе на опредѣленнаго представителя государства. Дѣйствительно, только оно даетъ полное обезпеченіе, что власть всегда останется въ рукахъ, примыкающихъ къ господствующему народу. Второй способъ является допустимымъ, преимущественно, въ государствахъ однонародныхъ. Онъ не пригоденъ для великихъ государствъ съ многими народами въ составѣ населенія особенно потому что, при неопредѣленности представителя государства, верховная власть въ странѣ можетъ быть захвачена и какой либо организаціей, враждебной господствующему народу, напр., союзомъ инородцевъ, а это должно влечь за собой, конечно, гибель государства.

Не подлежитъ, положимъ, сомнѣнію, что Русскій Народъ ни въ какомъ случаѣ не согласился бы, чтобы представительство Россіи принадлежало любой, выдвинувшейся впередъ, политической партіи, группѣ лицъ и т. п. Современное рѣшеніе было бы предпочтено и тому, когда *номинально веденіе дѣлъ принадлежало бы всему народу*, ибо и въ подобномъ случаѣ на дѣлѣ въ каждый данный моментъ оно было бы въ рукахъ какой нибудь группы лицъ, партіи и можетъ быть даже, какого нибудь тайнаго общества ибо, какъ мы уже знаемъ, цѣлое безусловно нуждается въ представительствѣ со стороны отдѣльнаго лица или хотя бы группы лицъ.

---

[1]) В. Д. Катковъ, Нравственная и религіозная санкція самодержавія, стр. 14.

Для того, чтобы государственное устройство могло покоиться на началѣ опредѣленнаго представительства, или монархическомъ, необходимы два условія. Во-первыхъ, династія въ лицѣ каждаго монарха должна обладать господствующимъ могуществомъ въ странѣ и, прежде всего, неоспоримымъ нравственнымъ авторитетомъ, т. е., тѣмъ, что называютъ *фактическимъ суверенитетомъ*. Дѣйствительный, а не только номинальный фактическій монархическій суверенитетъ можетъ быть созданъ лишь путемъ многовѣковой исторіи, усиліями поколѣній монарховъ и подданныхъ. Монархъ долженъ имѣть возможность на дѣлѣ осуществлять свое представительство. Долженъ представлять безспорную мощь, объединяющую вокругъ себя всѣ народныя силы.

Во-вторыхъ, монархическая власть должна быть окружена системой учрежденій, которыя давали бы ей дѣйствительную возможность сосредоточивать въ себѣ всю работу національной мысли, объединять всѣ проявленія народнаго чувства и опираться на всѣ народныя воли. Главныя проявленія мысли, чувства и воли отдѣльныхъ лицъ, группъ лицъ и всего народа должны быть объединенны такимъ образомъ, чтобы народъ, *въ лицѣ своего монарха*, дѣйствительно могъ выступать во всѣхъ этихъ отношеніяхъ, какъ *цѣлое*, Мысли монарха должны быть не только его личныя, въ нихъ должны вливаться мысли народныя; чувства монарха должны быть не только его собственныя, но и чувства народныя, воля его должна быть сложнымъ явленіемъ, состоящимъ изъ его воли и единяющихся вокругъ нея и подчиняющихся ей — воль подданныхъ и группъ подданныхъ.

Эти двѣ основныя задачи должны быть обезпеченены и государственнымъ правомъ и, прежде всего, основными законами страны. Право превращаетъ при этомъ фактическое могущество въ юридическое, правомъ признанное и упорядоченное, фактическій суверенитетъ — въ юридическій, въ верховную власть. Фактическое выраженіе народной мысли, народнаго чувства и народной воли обращается въ право, во власть выражать ихъ, въ полноту государственной власти монарха. При этомъ является возможнымъ значительнѣйшую часть функцій представительства передать подчиненнымъ и подзаконнымъ органамъ управленія и самоуправленія, а за монархомъ оставить, въ видѣ правила, лишь

функціи представительства надзаконнаго, т. е., верховное управленіе.

Такимъ образомъ, на почвѣ фактической и путемъ юридическимъ великое государство съ многонароднымъ населеніемъ превращается, дѣйствительно, въ *нѣкое единство*, способное мыслить, чувствовать, рѣшать и осуществлять рѣшенія. Инородцы группируются вокругъ народа хозяина, во главѣ послѣдняго стоитъ монархъ. Монархическое представительство, получая юридическое признаніе, становится внѣшне обязательнымъ установленіемъ, какъ для тѣхъ лицъ, которыя его создавали, такъ и для тѣхъ, которыя, быть можетъ. боролись противъ него. Добровольное подчиненіе однихъ дополняется принудительнымъ другихъ. Въ монархѣ концентрируется и воплощается душа народа: мысль, чувство и воля народныя.

Тѣмъ не менѣе, надо умѣть дѣлать различіе между фактическими и юридическими отношеніями государственной жизни. Такъ, съ фактической точки зрѣнія, господствующее въ странѣ могущество (фактическій суверенитетъ) принадлежитъ, какъ мы видѣли, монарху, но среди всѣхъ народовъ многоплеменнаго государства господствующее могущество должно принадлежать какому нибудь одному народу и въ этомъ отношеніи,—но лишь въ этомъ, необычномъ, надо сказать, въ современной теоріи государственнаго права,—можно говорить и о фактическомъ суверенитетѣ народа — хозяина. Юридическій-же суверенитетъ принадлежитъ только монарху. *Юридически* мы можемъ говорить лишь о *верховенствѣ монарха*. Верховная власть принадлежитъ ему.

Таковы именно основы и русскаго государственнаго строя. Испытанное на тысячелѣтнемъ опытѣ, это государственное устройство составляетъ *одинъ изъ основныхъ догматовъ правоубѣжденія Русскаго Народа*, одну изъ тѣхъ немногихъ политическихъ истинъ, которыя освѣщаютъ ему существующій порядокъ вещей и отношеній. Укрѣпленію самодержавія способствовало, кромѣ вышеизложеннаго, также то обстоятельство, что эта форма правленія обнаружила на опытѣ цѣлый рядъ положительныхъ сторонъ.

Сюда относится, прежде всего, простота самодержавнаго строя, столь необходимая особенно въ государствахъ съ разнообразнымъ и частью малообразованнымъ населеніемъ. „Естественность“ этой формы правленія дѣлаетъ ее *доступной*

пониманію народныхъ массъ, а не только однихъ особо посвященныхъ круговъ и лицъ. Такимъ образомъ, народъ, въ цѣломъ, получаетъ возможность сознательно относиться къ высшимъ проявленіямъ государственной жизни.

Далѣе, *соотвѣтствіе* этой формы правленія тысячелѣтіями воспитавшимся *свойствамъ русской народной души*. Монархическій образъ правленія въ значительной степени уменьшаетъ необходимость для народа участвовать въ неинтересномъ для него управленіи государства. Въ то-же время онъ вполнѣ отвѣчаетъ способности повиновенія своимъ вождямъ не только за страхъ, но и совѣсть, которая столь свойственна Русскому Народу, которая также составляетъ его дѣйствительную силу.

Наконецъ, крѣпость монархическаго строя; лишь монархъ можетъ сосредоточить въ своихъ рукахъ мощь, которая соотвѣтствовала бы громаднымъ размѣрамъ государства и величію его задачъ. Только *сильная*, почти безграничная *власть*, т. е., власть единая, увѣренная въ себѣ, постоянная, прочная, неизмѣнная, энергичная, несокрушимая,—можетъ защитить Россію отъ могучихъ внѣшнихъ враговъ и отъ внутреннихъ неурядицъ, защитить слабыхъ противъ сильныхъ, бѣдныхъ противъ богатыхъ и т. д. Только Царская власть обезпечиваетъ народу возможность всецѣло отдаваться преслѣдованію его насущныхъ надобностей, прежде всего, экономическаго характера. Она обезпечиваетъ ему успѣхъ мирнаго труда, который столь страдалъ отъ многовѣковыхъ усобицъ, опустошавшихъ въ прежнія времена Русскую Землю, отъ неменѣе пагубнаго многовластія и отъ вторженія непріятелей.

Приэтомъ необходимо знать, что, обезпечивая за государственнымъ управленіемъ національное направленіе и опираясь на освященіе Царской Власти Православной Церковью, эта форма правленія, въ лицѣ ея носителей—русскихъ Монарховъ, имѣетъ такой *высокій нравственный авторитетъ*, котораго напрасно было бы искать въ государствахъ, устроенныхъ иначе. Въ Монархѣ Русскій Народъ видитъ начало, стоящее внѣ частныхъ интересовъ и партій, третейскаго судью, необходимаго для всѣхъ и каждаго, великаго печальника и работника на общую пользу, Царя православнаго, Царя-батюшку. Русскій Народъ совершенно опредѣленно сознаетъ, что только въ рукахъ Царя его насущ-

нѣйшіе интересы въ надежныхъ рукахъ: „Царь—Надежа“.

Ко всему этому присоединяются личныя качества и заслуги ряда великихъ Императоровъ, окружившихъ ореоломъ народной любви и признательности Царствующій Домъ, создавшихъ *одну изъ самыхъ популярныхъ династій.* Безотчетное поклоненіе, окружающее династію и Царствующаго Императора, основывается, въ концѣ концовъ, въ своихъ, такъ сказать, первоосновахъ, на вѣковыхъ наблюденіяхъ, испытаніяхъ и размышленіяхъ народной души. Въ немъ—отраженный свѣтъ многаго, пережитаго и сознательно, и безсознательно въ прошломъ. Въ немъ—признаніе общенароднаго значенія этой формы правленія, оцѣнка ея національнаго значенія.

За царской властью обезпечена совершенно опредѣленная *идейная поддержка* всего Русскаго Народа. Монархическій принципъ давно вошелъ въ плоть и кровь народа. На этой основѣ развилось цѣлое политическое міросозерцаніе. Его поддерживаетъ чувство законности, всегда живущее въ народной душѣ, и многовѣковая привычка. Его укрѣпляютъ многоразличныя психологическія ассоціаціи, а народныя вѣрованія придаютъ ему особый мистическій отблескъ.

Трезвый умъ Русскаго Народа, въ своей массѣ далеко не склоннаго къ соціальному фантазированію и политической сантиментальности, давно указалъ ему, что все, кончая насущнѣйшими интересами практической жизни, требуетъ, чтобы онъ неуклонно держался разъ найденнаго рѣшенія своей государственной задачи. Горькій опытъ свой и чужой научилъ его осторожности.

Послѣ всего сказаннаго не требуетъ дальнѣйшаго объясненія національное значеніе государственнаго устройства Россійской Имперіи. Строй этотъ опредѣляется условіями, въ которыхъ живетъ Русскій Народъ, служитъ выраженіемъ его духовной личности, соотвѣтсвуетъ его надобностямъ. Выраженія „Русскій Царь“ и „Всероссійскій Императоръ“ указываютъ на то, что изучаемую форму правленія создалъ Русскій Народъ для себя, что въ Монархѣ Россіи—русская душа, въ его рукахъ — русская мощь, въ его волѣ — судьбы родины, что Царь есть воплощеніе Россіи. Попытки выяснить національныя основы Русской Монархіи дѣлались не одинъ разъ. Остановимся, прежде

чѣмъ кончить разсмотрѣніе вопроса, на двухъ примѣрахъ ученій этого рода

Любопытную попытку объяснить національное значеніе самодержавія мы находимъ у г. Д. Х.***: „Духовный строй народа тѣмъ именно и опредѣляется, что онъ почитаетъ наицѣннѣйшимъ. Самодержавная форма правленія возможна только у того народа, который почитаетъ *наицѣннѣйшими* не могущество, не утонченность политической системы, не принципъ, „обогащенія", а *свободу быта и вѣры*, *свободу жизни*, для достиженія которой государство только орудіе, и такое, прилѣпиться къ которому значитъ сдѣлать средство цѣлью. Разъ-же оно сдѣлалось цѣлью, оно, конечно, поработитъ себѣ человѣка и отвлечетъ его отъ той свободы, которая дорога человѣку неизвращенному и которая есть прирожденная его потребность. Когда народъ видитъ въ государствѣ лишь средство, то, конечно, то, что онъ государствомъ охраняетъ, для него важнѣе и дороже охраняющаго. Что-же можетъ быть это высшее, что онъ государственной оградой только охраняетъ? Конечно—только вѣра, сохраняемая отвлеченно въ душѣ и выражаемая конкретно въ жизни—бытъ".

„Для того, чтобы государственность его занимала болѣе, чѣмъ его „бытовая вѣра", надо, чтобы онъ послѣдней значительно поубавилъ въ себѣ, замѣнивъ *интересами разряда низшаго въ этическомъ отношеніи*. Вотъ этотъ шагъ надо сдѣлать народу, т.е., *полюбить государственность* со всѣми ея аттрибутами, чтобы утратить преданность той формѣ правленія, которая наиболѣе обезпечиваетъ ему свободу духа, избавляя отъ порабощенія славѣ и величію міра, при которомъ центръ тяжести народнаго духа перемѣщается, если такъ можно выразиться, съ центра на периферію и поэтому явно слабѣетъ: ибо центръ расплывается и, наконецъ, перестаетъ быть таковымъ.

„Народъ, живущій вѣрой и бытомъ, твердо стоитъ на принципѣ самодержавія, т. е., устраненія отъ политиканства, въ которомъ видитъ лишь „необходимое (или неизбѣжное) зло", которое возлагаетъ, какъ *бремя, на избранное и жертвующее собою для общаго блага лицо*—Государя, за что и воздаетъ ему и честь, и любовь, соразмѣрную съ величіемъ его Царственнаго подвига, понимая всю онаго тяготу, нисколько не умаляемую всѣми внѣшними аттрибутами блеска

и роскоши, которыми онъ облеченъ, какъ средоточіе земнаго величія съ его земной помпой" [1]).

„Онъ за него стоитъ не по грубости или невѣжеству, а очень сознательно, ибо чуетъ, „что *практическіе недостатки* этого порядка вещей сторицей искупаются истекающими изъ него *благами высшаго разряда*, а именно: свободы отъ „прельщенія дѣлами вѣка и его мнимымъ величіемъ"; ибо истинныя блага заключаются въ возможности жить „по Божью", что несовмѣстимо съ погоней за мірскими прелестями. Всякій-же человѣкъ, желающій жить по-Божью (на разные, впрочемъ, лады), непремѣнно, человѣкъ крѣпкій духомъ; и, слѣдовательно, собирательная единица, составленная изъ такихъ людей, будетъ въ конечномъ выводѣ сильнѣе „Царства сыновъ вѣка сего"; оттого эти послѣдніе, при всѣхъ своихъ, повидимому, неистощимыхъ средствахъ, внутренне столь боятся такого варварскаго народа, каковъ Русскій; они понимаютъ, что то, что они называютъ варварствомъ, есть просто первобытная, народомъ не утраченная *духовная мощь*, которая себя проявляетъ въ „кажущейся" практической немощи архаическаго самодержавнаго порядка" [2]).

„Какъ скудость, сама по себѣ, не можетъ почитаться положительнымъ благомъ, такъ и скудость политической формы никакъ не можетъ быть почитаема, сама по себѣ, качествомъ. Но восколько нестяжаніе сознательное есть великая въ мірѣ сила, передъ которой всякое богатство „гниль и прахъ", такъ и самодержавіе, излюбленное народомъ вполнѣ сознательно, есть источникъ народной силы, ибо въ прилѣпленіи къ нему выражается *отрѣшеніе народа отъ тѣхъ политическихъ похотей*, которыя ослабляютъ народный духъ не менѣе, чѣмъ погоня за богатствомъ ослабляетъ духовно человѣка и народы, сдѣлавшіе изъ золотаго тельца предметъ своего обожанія" [3]). „Величіе самодержавія заключается *въ величіи народа, добровольно ввѣряющаго ему свои судьбы*, но вовсе не въ немъ самомъ, не въ томъ, что оно есть со-

[1]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 26.

[2]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 31.

[3]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 39.

вершенная форма государственнаго правленія, ибо само по себѣ оно не плохо и не хорошо; и можетъ быть и полезно, и вредно, смотря по своему примѣненію. Возведеніе-же его самого въ начало творческое, самодовлѣющее есть такая-же „лесть", какъ со стороны западныхъ людей „возведеніе служебнаго начала іерархическаго авторитета въ основу Христіанства и Церкви". Дѣла собственно государственныя могутъ лучше идти при правленіи представительномъ и въ дѣйствительности чаще лучше идутъ, чѣмъ при правленіи самодержавномъ; не все, созданное римскимъ католицизмомъ въ области церковности, плохо, потому что онъ самъ основанъ на началѣ невѣрномъ. Слава Богу, что у насъ народъ не утратилъ свою вѣру въ православіе и самодержавіе; но далеко не все оффиціально православное такъ уже хорошо, какъ бы „потрясательно" ни исполняли пѣвчіе „Дерзайте убо" („Московскій сборникъ", К. Побѣдоносцева, стр. 266); и не все „въ нашей государственности отлично", какъ бы мы оффиціально и оффиціозно это ни утверждали" [1]).

Близкое къ этому ученіе находимъ у проф. В. Д. Каткова: „Въ Россіи политическій строй государства сдѣлался предметомъ настоящей политической вѣры Русскаго Народа. Этой вѣры онъ держится и будетъ твердо и неизмѣнно, несмотря ни на что, держаться именно какъ вѣры" [2]). „Этого требуетъ душевный строй народа, его взгляды на самое цѣнное, высокое и дорогое въ жизни. Самое-же цѣнное, высокое и дорогое для него въ жизни это *вѣчные интересы духа*: міръ, который онъ разсматриваетъ какъ свое конечное и настоящее отечество. Это созерцательное настроеніе лучше всего обезпечено за нимъ такою формою правленія, которая не втягиваетъ его въ „дѣла міра сего". „Лучшею формою государственнаго бытія будетъ такая, которая менѣе всего втягиваетъ насъ въ дѣла сего вѣка. Чѣмъ меньше вмѣшательства въ дѣла этого міра, въ судъ, управленіе и законодательство страны,—тѣмъ меньше ошибокъ, тѣмъ дальше отъ грѣха, тѣмъ спокойнѣе совѣсть, тѣмъ

---

[1]) Д. Х.***, Самодержавіе, стр. 41.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 30.

больше свободы для духовной жизни. Власть есть тягота и повинность, соблазнъ и дорога къ грѣху" [1]).

„Зная, что у него есть органъ для управленія мірскими дѣлами, народъ окружаетъ его всѣми внѣшними аттрибутами блеска и уваженія, почестями и любовью, сообразно взгляду своему на величіе Царственнаго подвига. *Никакой борьбы изъ за „политическихъ правъ"*, никакого стремленія ограничить верховную власть Великаго Подвижника Русскій Народъ никогда не проявлялъ. Православный Царь, нераздѣльная часть своего народа, первый сынъ Церкви и первый слуга государства, не можетъ имѣть интересовъ и цѣлей отдѣльныхъ отъ народа. Счастье народа—Его счастье, горе народа—Его горе. Все, что нужно Ему для Его великаго подвига, это долгъ повиновенія, долгъ нравственный и религіозный. Никакихъ подозрѣній между Нимъ и народомъ относительно власти быть не можетъ. Народъ не можетъ не довѣрять Ему, такъ какъ, поставленный въ исключительныя условія, Царь не можетъ имѣть другихъ интересовъ, кромѣ блага народа: нельзя Его ни подкупить, ни произвести на Него давленія. Свобода Его рѣшеній и власти—условіе народнаго характера Его управленія. Съ другой стороны, и Царь не можетъ подозрѣвать свой народъ въ какихъ либо попыткахъ посягнуть на Его власть, такъ какъ Онъ знаетъ, что самодержавіе покоится на нежеланіи народа властвовать, на силѣ тѣхъ интересовъ въ высшей области духа, результатомъ которыхъ является его индифферентизмъ къ дѣламъ міра сего" [2]).

Въ теоріяхъ этихъ, полныхъ дѣйствительнаго чувства русской народности, несомнѣнно, много вѣрнаго. Онѣ освѣщаютъ передъ нами одну изъ *благороднѣйшихъ сторонъ русскаго народнаго духа*, представляя, какъ бы дополненіе къ тому, что было высказано раньше, но мы не остановимся на ихъ анализѣ, такъ какъ это увлекло бы насъ отъ непосредственнаго предмета изслѣдованія слишкомъ въ сторону психологическихъ изысканій. Въ заключеніе три вывода.

Послѣ всего сказаннаго можно лишь присоединиться къ словамъ одного изъ талантливыхъ изслѣдователей русскаго

---

[1]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 24.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 27-28.

монархизма Н. И. Черняева: „Русскій человѣкъ, вкусившій отъ древа образованности, долженъ быть *монархистомъ* не только по влеченію сердца, по преданію и по привычкѣ, но и по ясно сознанному *убѣжденію*" [1]). Пока Русскій Народъ и Россія таковы, какими мы привыкли ихъ видѣть, возможно лишь дальнѣйшее развитіе самодержавія, а никакъ не исчезновеніе его.

Послѣ всего сказаннаго, далѣе, жалкими и ничтожными кажутся попытки объяснить существованіе русскаго самодержавія низменными интересами отдѣльныхъ лицъ. Характерно въ этомъ отношеніи, положимъ, слѣдующее мѣсто изъ книги нѣкоего г. Слонимскаго: „Въ современномъ культурномъ мірѣ нѣтъ мѣста старому типу неограниченной монархіи: монархія должна быть конституціонною, и иною она быть не можетъ, если ей предстоитъ мирное и прочное существованіе. *Сохраненіе самодержавія* чрезвычайно важно *для всѣхъ, имѣющихъ доступъ къ источнику власти*: оно позволяетъ, во-первыхъ, добывать Высочайшія повелѣнія для окончательнаго рѣшенія всякихъ сомнительныхъ дѣлъ, которыхъ никакъ нельзя было бы провести публично, при участіи народнаго представительства; во-вторыхъ, оно обезпечиваетъ свободную трату государственныхъ средствъ по усмотрѣнію немногихъ распорядителей и даетъ возможность распредѣлять крупныя суммы между вліятельными и услужливыми лицами, въ видѣ открытыхъ или замаскированныхъ субсидій; и въ-третьихъ, оно освобождаетъ правящихъ сановниковъ и фаворитовъ отъ всякой отвѣтственности за общій ходъ внутренней и внѣшней политики, хотя бы эта политика вела къ позорнымъ военнымъ пораженіямъ и къ полному разстройству государства" [2]). „Пункты" эти не заслуживаютъ, конечно, разбора.

Нѣсколько больше значенія представляютъ слѣдующія замѣчанія проф. Б. Н. Чичерина: „Каждому министру, конечно, выгодно выступать ярымъ защитникомъ самодержавія, ибо на этомъ зиждется собственное его положеніе. Подъ

---

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. I.

[2]) Слонимскій, О монархіи, стр. 86—87.

этою фирмой *алчная къ власти бюрократія*, оторванная отъ почвы, погруженная въ бумажное дѣлопроизводство, не имѣющая понятія объ истинныхъ потребностяхъ народа и представляющая ихъ постоянно въ превратномъ видѣ, сообразно съ личными цѣлями правящихъ чиновниковъ, хочетъ руководить всею жизнью русскаго общества, направлять его по своему усмотрѣнію, опутать его цѣлою сѣтью агентовъ, не дать ему дохнуть, однимъ словомъ, уничтожить въ немъ всякую самостоятельность и всякую самодѣятельность"...[1]).

Замѣчанія эти имѣютъ, конечно, нѣкоторое основаніе, дѣло, однако, въ томъ, что недостатки *бюрократіи и самодержавіе отнюдь* не представляютъ собой явленій, *всегда сопутствующихъ одно другому.* Это и показываютъ реформы послѣднихъ лѣтъ. Самодержавная форма правленія осталась, а образъ дѣйствія правящей бюрократіи въ разныхъ отношеніяхъ оказался реформированнымъ. Впрочемъ, останавливаться на этой сторонѣ дѣла нѣтъ основанія. Она стоитъ въ сторонѣ отъ непосредственной цѣли настоящаго изслѣдованія.

Послѣ всего сказаннаго, наконецъ, ясно и то, что реформы первыхъ десяти лѣтъ XX-го столѣтія не могли имѣть разрушительнаго дѣйствія на нашъ государственный строй. Столь древнее и притомъ національное установленіе русской исторіи не могло мгновенно исчезнуть или, хотя бы, быть измѣненнымъ въ своей сущности—однимъ росчеркомъ пера. Положимъ, по распространенному мнѣнію, реформы 1905/6 гг. имѣли въ виду замѣнить ранѣе существовавшій у насъ строй—другимъ, новымъ. Старые русскіе Основные Законы, говоритъ г. Захаровъ, „были неполны, оставалось значительное количество назрѣвшихъ вопросовъ неурегулированными и ощущалась потребность въ ихъ дополненіи. Ревизія ихъ въ 1906 г., введя въ составъ ч. 1, т. I 178 новыхъ статей подъ вліяніемъ принциповъ западно-европейскихъ основныхъ законовъ, стала до нѣкоторой степени на континентальную точку зрѣнія, воспринятую и у насъ подъ вліяніемъ юридическихъ ученій—*измѣненія и созданія конституціи въ одинъ день однимъ почеркомъ пера*"[2]). Но если, дѣй-

---

[1]) Чичеринъ, Россія наканунѣ двадцатаго столѣтія, стр. 93.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 9.

ствительно, таковы были намѣренія нѣкоторыхъ „творцовъ конституціи“, они совершенно не удались.

„Тысячелѣтняя исторія государства, связанная съ личностями Князей, Царей и Императоровъ, изъ которыхъ каждый былъ своей эпохой, *не могла моментально измѣнить своихъ принциповъ*. Нашъ строй, зиждившійся на одномъ Монархѣ и подкрѣпленный нынѣ народнымъ представительствомъ, не проявлявшемъ активной дѣятельности болѣе 200 лѣтъ, со временъ московскихъ Царей, неудачно возстановляемомъ въ XVIII вѣкѣ и теоретически проповѣдуемомъ въ теченіе всего XIX вѣка, не можетъ безъ нарушенія прочности государственнаго зданія отказаться сразу отъ той Верховной Власти, въ которой вѣками воплощалась Русь, въ которой объединялась великая Имперія безъ различія классовъ и національностей,—власти русскаго Самодержца“ [1]). Дѣйствительно, установимъ нѣкоторыя данныя.

Обращаясь къ исторіи недавняго прошлаго, мы не видимъ ни одного акта, въ которомъ Монархъ прямо отказывался бы отъ своихъ историческихъ правъ. Это обстоятельство отмѣчается цѣлымъ рядомъ лицъ. П. Н. Семеновъ пишетъ: „Дѣйствительно, фактически и юридически самодержавіе не отмѣнено. Ни *въ одномъ актѣ не сказано, что Самодержецъ слагаетъ съ себя хотя бы частицу принадлежащей Ему власти* и отрекается отъ нея, не отмѣненъ ни одинъ основной законъ Имперіи, а напротивъ въ манифестѣ 6 августа подтверждена ихъ сила“ [2]).

Н. А. Захаровъ: „Ни учрежденіе Государственной Думы, ни новыя начала, возвѣщенныя 17 октября 1905 г., *не сопровождались, въ сущности, ясными указаніями на измѣненія основъ нашей государственной власти*“ [3]).

В. Д. Катковъ: „*Никогда нашъ Государь „державныхъ правъ“ своихъ* (если считать „державный“ синонимомъ „самодержавный“ или другимъ выраженіемъ для правъ Верховной Власти) ни въ пользу „народнаго представительства“, ни въ чью другую *не уступалъ*“ [4]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 142.

[2]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 66.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 114.

[4]) Катковъ, Русская Рѣчь 1912, № 1870.

Далѣе, въ законодательствѣ эпохи великихъ реформъ не только нигдѣ не имѣется указаній на измѣненіе формы правленія въ Россіи, но и прямо указывается, что государственный строй Россіи долженъ остаться въ своей основѣ неприкосновеннымъ. Высочайшій указъ 12 декабря 1904 г. заявляетъ, что реформы должны быть проведены „при *непремѣнномъ сохраненіи незыблемости Основныхъ Законовъ Имперіи*".

Въ Высочайшемъ рескриптѣ на имя министра внутреннихъ дѣлъ отъ 18 февраля 1905 г. также значится: „Я... предвижу всю сложность и трудность проведенія сего преобразованія въ жизнь при непремѣнномъ сохраненіи *незыблемости Основныхъ Законовъ Имперіи*".

Въ Высочайшемъ манифестѣ отъ 6 августа 1905 г. Россія читала слѣдующія строки: „Сохраняя *неприкосновеннымъ основной законъ Россійской Имперіи* о существѣ Самодержавной Власти, признали Мы за благо учредить Государственную Думу". Подобныя заявленія дѣлались, впрочемъ, и раньше.

Такъ, въ Высочайшемъ манифестѣ 26 февраля 1903 г. значилось: „Изволеніемъ Промысла Божія, вступивъ на Прародительскій Престолъ, Мы пріемлемъ священный обѣтъ предъ лицомъ Всевышняго и совѣстію Нашею *свято блюсти вѣковые устои Державы Россійской* и посвятить жизнь нашу служенію возлюбленному Отечеству".

Далѣе, по вѣрному замѣчанію проф. Котляревскаго, „русскіе Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. исходятъ какъ бы изъ предположенія, что *форма правленія въ Россіи осталась прежняя*; они лишь закрѣпляютъ совершившіяся перемѣны, произведенныя единоличной властью Монарха —манифестъ 17-го октября, Учрежденія Думы и Совѣта 20-го февраля, временныя правила, опредѣляющія пользованіе правами гражданской свободы. Новыми должны быть признаны только „пути, по которымъ будетъ проявляться самодержавная власть Всероссійскихъ Монарховъ въ дѣлахъ законодательства" [1]). Полагаю только, что слѣдовало сказать не „какъ бы исходятъ", а просто „исходятъ".

---

[1]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 195.

Наконецъ, Высочайшій манифестъ 18 февраля 1905 г. въ выраженіяхъ, полныхъ непередаваемой силы и увѣренности въ истинѣ самодержавія, опредѣленно отвергалъ всякую мысль о новой формѣ правленія въ Россіи: „Ослѣпленные гордыней злоумышленные вожди мятежнаго движенія дерзновенно посягаютъ на освященные Православною Церковью и утвержденные закономъ основные устои Государства Россійскаго, полагая разорвать естественную связь съ прошлымъ, разрушить существующій государственный строй и вмѣсто онаго *учредить новое управленіе* страною на началахъ, отечеству Нашему несвойственныхъ“.

Итакъ, государственный строй Россіи остался прежнимъ. Онъ лишь обновленъ, или реформированъ. Вѣдь, и въ прошломъ русское *самодержавіе вовсе не выливалось всегда въ одну и ту-же форму.* Особенно рѣзка и замѣтна грань между патримоніальнымъ образомъ правленія московскихъ Царей и публичноправовымъ строемъ Россіи періода императорскаго. Причемъ послѣдній строй, несомнѣнно, постепенно усовершенствовался и укрѣплялся. Эта сторона вопроса хорошо освѣщена въ трудахъ моихъ предшественниковъ и, поэтому, я ограничусь лишь ссылками на нихъ. Исторія не входитъ непосредственно въ кругъ этого изслѣдованія.

А. Зандеръ: „Исторія развитія самодержавія есть, вмѣстѣ съ тѣмъ, и *исторія Россіи*“ [1]).

Н. Рожковъ: „Самодержавіе не было само себѣ равно во все время своего существованія, не было одинаковымъ, неизмѣненнымъ явленіемъ. Напротивъ, оно переживало измѣненія, *оно развивалось*“ [2]).

Л. А. Тихомировъ: „Русская Монархія, своими первоначальными корнями, связана съ наиболѣе первобытнымъ родовымъ *языческимъ строемъ*, а косвенными условіями возникновенія—съ *Имперіей Римской*; могущественными и прямыми вліяніями она связана съ христіанствомъ и *византійскимъ самодержавіемъ*; а окончательно сложилась въ эпоху огромнаго внѣшняго вліянія на насъ *монгольскаго востока*, а затѣмъ въ борьбѣ съ аристократически-польскимъ стро-

[1]) Зандеръ, Историческій очеркъ..., стр. 1.

[2]) Рожковъ, Происхожденіе самодержавія въ Россіи, стр. 209.

емъ. По завершеніи-же эволюціи въ этихъ сложныхъ условіяхъ, наша монархія подверглась всей силѣ вліянія *западно-европейскихъ идей*, какъ монархическихъ, такъ и демократическихъ, одновременно съ чѣмъ получила своей задачей устроеніе огромной Имперіи, составленной изъ весьма различныхъ обособленныхъ народностей, перейдя, наконецъ, въ эпоху усиленнаго промышленнаго развитія, до чрезвычайности осложнившаго задачи государства.

„Переживъ тысячелѣтіе столь необычайно сложной исторіи, Русская Монархія нынѣ стоитъ во главѣ государства, съ одной стороны связаннаго множествомъ условій съ государствами *японско-китайскаго востока*, съ другой—не менѣе тѣсно съ государствами и націями *магометанскими*, съ остатками и зародышами православныхъ греко-славянскихъ государствъ, съ вѣяніями *славянской идеи* и—еще болѣе могущественно со всей *Европой*, а по ту сторону океана—съ *Америкой*“ [1]).

Н. И. Черняевъ: „Съ каждымъ новымъ царствованіемъ, Царская власть въ Россіи не ослабѣвала, а возрастала и укрѣплялась, и не потому только, что съ теченіемъ времени Россія увеличивалась и требовала, въ силу своихъ географическихъ особенностей, все болѣе и болѣе твердыхъ скрѣпъ, но и потому, что каждое, сколько нибудь крупное историческое событіе въ Россіи имѣло своимъ необходимымъ послѣдствіемъ возвышеніе Царской власти“ [2]). „Всѣ наши Монархи были Самодержцами, но *самодержавіе каждаго* изъ нихъ имѣло *свои оттѣнки*. Эти оттѣнки зависѣли отъ духа времени и индивидуальныхъ особенностей того или другаго Государя“ [3]).

А. В. Романовичъ-Славатинскій: „Стихійно выработанная народными массами, русская Верховная Власть пережила много фазисовъ, *проявилась въ разнообразныхъ типахъ*, пока не установился ея теперешній типъ, ея современная организація: 1) Типъ Князя-дружинника (Владиміръ Св.), типъ Князя-члена всего княжескаго рода, коллективно пред-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность..., III, стр. 1—2.

[2]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 196.

[3]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 196.

ставлявшаго единство Русской Земли, ограниченнаго въ своей власти то дружиной, то вѣчемъ (Ярославъ), типъ Князя-вотчинника (Андрей Боголюбскій), расширившійся въ типъ московскаго Князя-вотчинника-собирателя Русской Земли (Іоаннъ Калита), типъ земскаго Царя-домовладыки, усвоившаго византійскія черты, преподанныя церковью (Іоаннъ Грозный), типъ Императора-опекуна и руководителя культуры своего народа, усвоившаго западно-европейскія черты (Петръ В.), типъ Императора сословнаго (Екатерина II), усвоившаго сословно-монархическую доктрину Монтескьё, сказавшуюся въ его формулѣ „point de monarque, point de noblesse—point de noblesse, point de monarque", типъ Императора земскаго (Александръ II)" [1]).

Н. А. Захаровъ: „Характеръ самодержавія, объемлющаго въ себѣ главенство надъ всѣми властями, мѣняется съ личностью Самодержца. Но самъ Самодержецъ, не смотря на свою единую независимую волю, въ своихъ волеизъявленіяхъ будетъ отражать извѣстное *вліяніе современности*. Если, съ одной стороны, онъ самъ дѣлаетъ историческую эпоху, то, съ другой, онъ подчиненъ вліянію предшествовавшихъ событій. На эту внутреннюю сторону самодержавія мы не можемъ не обратить вниманія" [2]). „*Частно-правовой характеръ* власти русскихъ Князей, воспринятый московскими Царями, со временъ Петра I закрашиваемый идеями западнаго *абсолютизма*, мало-по-малу уступалъ мѣсто *характеру государственному* въ императорскомъ самодержавіи, пока, наконецъ, реформы 1905—1906 годовъ, не измѣняя существа нашей исторической Верховной Власти и не задерживая развитія его, не привели въ порядокъ государственную систему, стремясь согласовать старые принципы съ *усовершенствованными способами проявленія дѣятельности власти*" [3]).

П. А. Столыпинъ: „Нашъ идеалъ наверху—это развитіе дарованнаго Государемъ странѣ законодательнаго,

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Система..., стр. 75.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 299.

[3]) Захаровъ, Система..., стр. 56—57.

новаго представительнаго строя, который долженъ придать новую силу и новый блескъ Царской Верховной Власти. Вѣдь, Верховная Власть является хранительницей идеи Русскаго Государства, она олицетворяетъ собой ея силу и цѣльность и, если быть Россіи, то лишь при усиліи всѣхъ сыновъ ея охранять, оберегать эту власть, сковавшую Россію и оберегающую ее отъ распада. Самодержавіе московскихъ Царей не походитъ на самодержавіе Петра, точно такъ-же, какъ и самодержавіе Петра не походитъ на самодержавіе Екатерины II и Царя-Освободителя. Вѣдь, Русское Государство росло, развивалось изъ своихъ собственныхъ русскихъ корней и вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, видоизмѣнялась и *развивалась и Верховная Царская Власть*. Нельзя къ нашимъ русскимъ корнямъ, къ нашему русскому стволу прикрѣплять какой то чужой чужестранный цвѣтокъ. Пусть расцвѣтетъ нашъ родной русскій цвѣтъ, пусть онъ расцвѣтетъ и развернется подъ вліяніемъ взаимодѣйствія Верховной Власти и дарованнаго Ею новаго представительнаго строя" [1]).

Въ этихъ выдержкахъ достаточно доказательно развивается выставленное выше положеніе, что самодержавіе принимало въ разныя эпохи *разныя формы* оставаясь по существу тѣмъ-же самымъ единеніемъ Царя и народа и юридическимъ и фактическимъ суверенитетомъ Царя. Но при этомъ интересно отмѣтить еще одно обстоятельство.

Наша Верховная Власть во всѣ эпохи сама стояла во главѣ преобразованій Русскаго Государства. Самыя рѣшительныя реформы не встрѣчали въ русскихъ Монархахъ принципіальныхъ противниковъ. Императоръ Николай I говорилъ декабристу Д. И. Завалишину: „Зачѣмъ вамъ революція? Я самъ вамъ революція: — я самъ сдѣлаю все, чего вы стремитесь достигнуть революціею" [2]). Екатерина Великая объявляла себя, и не безъ основанія, „отмѣнною въ душѣ республиканкой" [3]). „Я въ душѣ республиканка и

---

[1]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI 1907. Отчетъ, стр. 353.

[2]) Завалашинъ, Записки декабриста. Мюнхенъ. 1904. I, стр. 255.

[3]) Щегловъ, Государственный Совѣтъ, т. I, стр. 494.

деспотизма ненавижу, но для блага Народа Русскаго абсолютная власть необходима"[1]). Симпатіи Императора Александра I, воспитанника республиканца Лагарпа, освободительнымъ вѣяніямъ его времени общеизвѣстны. Можно напомнить также слова Императора Александра II, сказанныя 30 марта 1856 г. предводителямъ дворянства Московской губ.: „Лучше начать уничтожать крѣпостное право сверху, нежели дождаться того времени, что оно начнетъ само собой уничтожаться"[2]). Но особаго вниманія заслуживаютъ слѣдующіе случаи выраженія Монархами Россіи своихъ убѣжденій.

15 марта 1815 г. при открытіи польскаго сейма Императоръ Александръ I говорилъ: „Организація, существовавшая въ вашемъ краѣ, дозволила Мнѣ ввести немедленно ту, которую Я вамъ даровалъ, руководствуясь правилами *законно-свободныхъ учрежденій*, бывшихъ непрестанно предметомъ Моихъ помышленій и которыхъ спасительное вліяніе надѣюсь Я распространить при помощи Божіей на всѣ страны, Провидѣніемъ попеченію Моему ввѣренныя. Такимъ образомъ, вы Мнѣ подали средство явить Моему отечеству то, что Я уже съ давнихъ лѣтъ ему подготовляю, и чѣмъ оно воспользуется, когда начала столь важнаго дѣла достигнутъ надлежащей цѣли... Докажите вашимъ современникамъ, что свободныя постановленія, коихъ священныя начала смѣшиваютъ съ разрушительнымъ ученіемъ, угрожавшимъ въ наше время бѣдственнымъ паденіемъ общественному устройству, не суть мечта опасная..., но совершенно согласуются съ порядкомъ... Вамъ принадлежитъ нынѣ на опытѣ явить сію великую и спасительную истину"[3]).

Почти тридцать лѣтъ спустя августѣйшій племянникъ Александра I Императоръ Александръ II при открытіи финляндскаго сейма въ 1863 г. говорилъ нѣчто, очень близкое къ только что приведеннымъ словамъ своего дяди: „Соблюдая монархическое конституціонное начало, присущее правамъ фин-

---

[1]) Щегловъ, Государственный Совѣтъ въ Россіи, I, стр. 665.

[2]) Я. А. Соловьевъ, Записки о крестьянскомъ дѣлѣ. Русская Старина. 1881 г. Февраль, стр. 228.

[3]) Якушкинъ, Государственная власть..., стр. 84.

скаго народа и запечатлѣнное во всѣхъ его законахъ и учрежденіяхъ, Я хочу внести еще болѣе обширныя права, чѣмъ тѣ, что принадлежатъ нынѣ государственнымъ чинамъ... Отъ васъ, представители Великаго Княжества, зависитъ доказать достоинствомъ, умѣренностью и спокойствіемъ вашихъ разсужденій, что въ рукахъ народа мудраго, расположеннаго трудиться сообща съ Государемъ въ практическомъ духѣ надъ развитіемъ своего благоденствія, *либеральныя учрежденія не только не составляютъ опасности*, но являются гарантіей порядка и преуспѣянія" [1]. Врядъ ли надо, наконецъ, напоминать, что болгарская конституція имѣетъ въ своей основѣ проектъ, выработанный въ Петербургѣ въ царствованіе Александра II.

Великіе преобразователи Россіи не разъ сверху до низу реформировали ея государственный строй. Послѣдній оказывался способнымъ усваивать себѣ самыя передовыя пріобрѣтенія современной юридической мысли. *Соціальный прогрессъ и политическая свобода* вовсе не непримиримы съ самодержавіемъ. Вспомнимъ снова мнѣнія нѣкоторыхъ, несомнѣнно, весьма свѣдущихъ лицъ:

У В. Г. Бѣлинскаго читаемъ: „У насъ *правительство всегда шло впереди народа*, всегда было звѣздою путеводною къ его высокому назначенію. Царская власть всегда была живымъ источникомъ, въ которомъ не изсякали воды обновленія,—солнцемъ, лучи котораго, исходя отъ центра, разбѣгались по суставамъ исполинской корпораціи государственнаго тѣла и проникали ихъ теплотою и свѣтомъ. Въ Царѣ наша свобода, потому что отъ него вся наша цивилизація, наше просвѣщеніе, такъ-же, какъ отъ него наша жизнь. Одинъ великій Царь освободилъ Россію отъ татаръ и соединилъ ея разъединенные члены: другой—еще большій—ввелъ ее въ сферу новой обширнѣйшей жизни; а наслѣдники того и другаго довершили дѣло своихъ предшественниковъ. И потому-то всякій шагъ впередъ Русскаго Народа, каждый моментъ развитія его жизни былъ всегда актомъ Царской власти..." [2].

Таковъ-же смыслъ слѣдующихъ строкъ В. А. Жуковскаго: „Такъ, скажу вопреки всѣмъ любимымъ теоріямъ нашего

---

[1] Якушкинъ, Государственная власть... въ Россіи, стр. 124.

[2] Бѣлинскій, Полное собраніе сочиненій, IV, стр. 345.

времени, *судьба Россіи заключается въ развитіи самодержавія*, которое (столь-же великое въ своемъ знаменованіи, какъ велика ввѣренная ему отъ Бога Россія) вмѣстѣ съ нею растетъ, созрѣваетъ и очищается, часъ отъ часу ближе подходя къ своему божественному смыслу, который не есть, какъ говорятъ отрицатели власти, произволъ Царя и рабство народа, а слово евангельское: всякая власть исходитъ отъ Бога. Въ развитіи самодержавія, которое не есть хартія, написанная рукою человѣческою, а вѣра, глубоко врѣзанная въ душу народа рѣзцомъ судьбы его, самодержавія, которое, опираясь на Божію правду, вѣрнѣе всѣхъ бумажныхъ конституцій приведетъ Народъ Русскій безъ всѣхъ потрясеній, медлительнымъ путемъ законности къ той цѣли, къ которой всѣ земные народы стремятся—*къ свободѣ*, а эта свобода не иное что, какъ личное благоденствіе всѣхъ и каждаго, хранимое властью, не жертвуемое призраку благоденствія общаго, а его въ своемъ итогѣ производящее" [1]). То-же самое говорятъ и многіе современные авторы, напр., Н. И. Черняевъ:

„Нельзя сомнѣваться", пишетъ онъ, „что Царская власть способна *вводить прогрессъ*. Какая республика и какой парламентъ могли бы предпринять и столь быстро привести въ исполненіе дѣло Петра Великаго? Какому конституціонному правительству удалось бы такъ легко, какъ сдѣлалъ это Александръ II, отмѣнить крѣпостное право, которое, какъ казалось, глубоко вкоренилось въ русскую почву?" [2]).

В. Д. Катковъ: „Въ Россіи *только сильная власть* способна даровать населенію незыблемыя основы *гражданской свободы*, на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности и различныхъ свободъ" [3]).

Также Н. А. Захаровъ: „*Движенія общественной жизни* не были чужды сознанію Носителей нашей верховной власти. Общественныя реформы, освобожденіе крестьянъ, сама

---

[1]) Жуковскій, Сочиненія, VI, стр. 195.

[2]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 102.

[3]) Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія, стр. 25.

мысль о созданіи опредѣленнаго конституціоннаго порядка исходили отъ самихъ Императоровъ. Понимать народныя нужды, руководить ими—вотъ традиціонная политика русской Верховной Власти“ [1]). „Въ настоящее время русское самодержавіе не исчезло, но видоизмѣнилось и приняло въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ частей *своеобразную форму*“ [2]).

Вообще, на то, что въ самодержавномъ режимѣ нѣтъ никакихъ непримиримыхъ противорѣчій съ идеями гражданской и политической свободы, много разъ указывалось и съ весьма компетентныхъ сторонъ. Очень интересно, что въ данномъ случаѣ можно сослаться на такого русскаго государственника и консерватора, какъ М. Н. Катковъ. Вотъ что, между прочимъ, онъ говорилъ: „Только по недоразумѣнію думаютъ, что монархія и самодержавіе исключаютъ „*народную свободу*“; на самомъ-же дѣлѣ она обезпечиваетъ ее болѣе, чѣмъ всякій шаблонный конституціонализмъ“ [3]). „Собирая и сосредоточивая власть, государство тѣмъ самымъ создаетъ свободное общество. Власть надъ властями, Верховная Власть надъ всякою властью, вотъ *начало свободы*“ [4]).

Высказывались это нерѣдко и въ засѣданіяхъ Государственной Думы. Здѣсь можно, въ сущности, цитировать даже одну рѣчь г. Петрово-Соловово: „Я не могу не остановить вниманія высокой палаты на одной мысли, высказанной здѣсь г. предсѣдателемъ Совѣта Министровъ. „Нельзя, — сказалъ онъ, — къ русскому стволу искусственно прикрѣплять иностранный цвѣтокъ“. Я очень далекъ отъ того, чтобы проповѣдывать съ этой трибуны космополитическія идеи. Я высоко чту *русскую національную идею* и думаю, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда она призвана управлять государственной или соціальной жизнью страны, она должна быть поставлена во главу угла русскаго государственнаго строительства. Но, вѣдь, есть-же идеи, которыя заложены въ

---

1) Захаровъ, Система..., стр. 56.

2) Захаровъ, Система..., стр. 299.

3) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 33.

4) Катковъ, О самодержавіи..., стр. 41.

душѣ какъ отдѣльнаго человѣка, такъ и цѣлыхъ народовъ, которыя не имѣютъ въ себѣ ничего національнаго, которыя стоятъ выше національности, сверхъ національности, и къ такимъ идеямъ, по моему убѣжденію, принадлежитъ *идея политической свободы.* Само собой разумѣется, что этнографическія, экономическія, географическія и другія условія нашей страны дадутъ нѣсколько отличный отъ другихъ народовъ характеръ нашему конституціонному строю, но самая сущность этого строя, та *политическая свобода, закрѣпленная въ равной мѣрѣ обязательной и для Монарха, и для народнаго представительства хартіей* — эта идея одна и та-же: нѣтъ спеціально русской политической свободы, какъ нѣтъ спеціальнаго русскаго электричества. Поэтому та, позволю себѣ такъ ее назвать, нѣсколько славянофильская нотка, которая прозвучала во второй рѣчи г. предсѣдателя Совѣта Министровъ и которая вызвала одобреніе на правой сторонѣ этой залы, не можетъ встрѣтить во мнѣ сочувствія“ [1]).

Надо, впрочемъ, оговориться, что разными лицами не разъ высказывались и совершенно другія мысли. Ошибочно отождествляя существо самодержавія съ формами, въ которыхъ государственная власть проявлялась во внѣ, видѣли въ немъ помѣху необходимѣйшимъ реформамъ государственнаго строя Россіи. „Противники новыхъ судовъ и въ особенности введеннаго уставами 1864 года начала несмѣняемости судей и суда присяжныхъ, противники земскаго самоуправленія постоянно выдвигали обвиненіе въ томъ, что всѣ эти новые институты несовмѣстимы съ самодержавіемъ. Практика этихъ институтовъ ясно показывала, какія *психологическія, если не логическія, трудности* лежатъ на пути укорененія ихъ въ государственномъ строѣ съ его офиціально неизмѣнной концепціей Самодержавной Власти“ [2]).

Даже у такого знатока русскаго самодержавія, немало сдѣлавшаго для выясненія его значенія, какъ г. Черняевъ, мы, къ удивленію, читаемъ: „Русское самодержавіе не можетъ уживаться съ тѣмъ, что обыкновенно называютъ поли-

---

[1]) Петрово-Соловово. Засѣданіе Государственной Думы 20 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 433.

[2]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 139.

тическою свободой, то-есть, съ народнымъ представительствомъ" [1]). Почему это такъ, не объясняется.

Съ своей стороны, г. Чичеринъ усматривалъ въ неограниченности Верховной Власти вообще преграду дальнѣйшему развитію Русскаго Государства. У него мы читаемъ: „Монархія есть *одно изъ великихъ началъ исторіи*; но надобно, чтобы она *способна была принимать различныя формы*, сообразныя съ потребностями развитія, а не коснѣла на одной ступени, пригодной только для младенческаго общества. Съ развитіемъ народной жизни, неограниченная монархія должна перейти въ ограниченную; тогда только она можетъ остаться *ея центромъ*" [2]). „*Неограниченная монархія есть образъ правленія, пригодный для младенческихъ народовъ*, а отнюдь не для зрѣлыхъ. Какъ скоро общественныя силы начинаютъ рости, такъ она становится помѣхою развитію. Она можетъ довести народъ до извѣстной, довольно низкой ступени, но никакъ не далѣе.

„Высшее развитіе совершается уже въ оппозицію неограниченной власти, которая хочетъ подавить свободное движеніе жизни, но не въ силахъ это сдѣлать, ибо ребенокъ выростаетъ, наконецъ, изъ пеленокъ. Когда-же, вынужденная неотразимыми жизненными потребностями, она водворяетъ, наконецъ, либеральныя начала, она тѣмъ самымъ полагаетъ основаніе своему упраздненію. Провозглашеніе всеобщей гражданской свободы есть знакъ, что общество созрѣло и можетъ стоять на своихъ ногахъ; за этимъ неизбѣжно должна слѣдовать свобода политическая. Раньше или позднѣе это совершится, зависитъ отъ мѣстныхъ и временныхъ условій; но это непремѣнно должно быть, ибо это въ порядкѣ вещей. Тѣ, которые ссылаются на тѣсную историческую связь между монархомъ и народомъ, не хотятъ знать законовъ и условій историческаго развитія. Воображать, что одинъ и тотъ-же образъ правленія пригоденъ для народа, находящагося въ крѣпостномъ состояніи, и для гражданскаго быта, основаннаго на свободѣ, есть политическій абсурдъ" [3]).

---

[1]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 53.

[2]) Чичеринъ, Россія наканунѣ двадцатаго столѣтія, стр. 150.

[3]) Чичеринъ, Россія наканунѣ двадцатаго столѣтія, стр. 146.

Опытъ ряда блестящихъ царствованій показалъ, что самодержавіе гораздо болѣе эластичная и жизнеспособная форма, чѣмъ думаетъ г. Чичеринъ. Къ русскому самодержавію вполнѣ приложимы слѣдующія слова проф. Каткова: „Идея самодержавія, имѣющая глубочайшія основанія въ жизни общества и государства, переживаетъ *самыя фанатическія нападки* на нее. Самыми фактами опровергаетъ она ложность теоретическихъ легкомысленныхъ и поспѣшныхъ построеній... И даже больше: уснувшая, она *пробуждается съ новой силою*, крѣпнетъ среди самой ожесточенной борьбы и идетъ къ побѣдѣ и обновленію въ нравственномъ сознаніи общества“ [1]). Можно ли, кромѣ того, считать Русскій Народъ— младенческимъ?

„Русское самодержавіе“, говоритъ г. Черняевъ, „еще не сказало своего послѣдняго слова. Оно не есть нѣчто законченное: оно *живетъ и развивается* и, несомнѣнно, имѣетъ долгую и блестящую будущность. Къ чему оно придетъ въ концѣ концовъ, это узнаютъ со всею точностью наши потомки“ [2]). Новое великое испытаніе выдержало самодержавіе въ царствованіе Государя Императора Николая II при осуществленіи величайшихъ преобразованій русскаго государственнаго строя. Въ чемъ-же, при этихъ условіяхъ, могли состоять реформы, дарованныя Россіи съ высоты престола? Въ отмѣнѣ или лишь въ обновленіи государственнаго устройства Россіи?

Многими лицами защищается положеніе, что Монархъ, обладающій верховной самодержавной властью, *отмѣнить самодержавія не вправѣ*. Тѣ или другія статьи законовъ, говорятъ намъ, могутъ быть отмѣнены русскимъ Монархомъ, но верховная самодержавная власть не можетъ быть отмѣнена даже Монархомъ, такъ какъ она установленіе не только юридическое, но и религіозно-нравственное, такъ какъ она исторически сложилась, какъ національное установленіе Русскаго Народа, органическая часть его жизни. Для измѣненія формы правленія въ Россіи, надо чтобы Русскій Народъ пересталъ существовать, или пересталъ быть такимъ, какимъ его сдѣлала и знала тысячелѣтняя

---

[1]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 2.

[2]) Черняевъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 67.

исторія. Интересно остановиться на нѣкоторыхъ примыкающихъ сюда воззрѣніяхъ. Вотъ что, положимъ, писалъ такой выдающійся русскій гражданинъ, какъ М. Н. Карамзинъ:

„Самодержавіе основало и воскресило Россію; съ перемѣною государственнаго устава ея, она гибла и должна погибнуть, составленная изъ частей столь многихъ и разныхъ, изъ коихъ всякая имѣетъ свои особенныя гражданскія пользы. Что, кромѣ единовластія неограниченнаго, можетъ въ сей махинѣ производить единство дѣйствія? Если бы Александръ, вдохновенный великодушною ненавистію къ злоупотребленіямъ самодержавія, взялъ перо для предписанія себѣ иныхъ законовъ, кромѣ Божіихъ и совѣсти, то истинный добродѣтельный гражданинъ россійскій дерзнулъ бы остановить его руку и сказать: „*Государь, Ты преступаешь границы своей власти*; наученная долговременными бѣдствіями, Россія предъ святымъ алтаремъ вручила самодержавіе Твоему предку и требовала, да управляетъ ею верховно, нераздѣльно. Сей завѣтъ есть основаніе Твоей власти, иной не можешь законно ограничить ее!“ Но вообразимъ, что Александръ предписалъ бы Монаршей власти какой нибудь уставъ, основанный на правилахъ общей пользы, и скрѣпилъ бы оный святостію клятвы. Сія клятва безъ иныхъ способовъ, которые всѣ или невозможны или опасны для Россіи, будетъ ли уздою для преемниковъ Александровыхъ? Нѣтъ“ [1]).

На той-же точкѣ зрѣнія стоялъ и М. Н. Катковъ, когда говорилъ, что въ виду происхожденія русской Царской власти „самъ Монархъ не могъ бы умалить полноту своихъ правъ. Онъ воленъ не пользоваться ими, подвергая черезъ то себя и государство опасностямъ, но *Онъ не могъ бы отмѣнить ихъ, еслибъ и хотѣлъ*; да и народъ не понялъ бы Его“ [2]).

То-же говоритъ въ своей воодушевленной проповѣди епископъ Димитрій: „Хотя самодержавіе не догматъ православной вѣры, но оно, несомнѣнно, догматъ русской жизни. А потому и Государь можетъ отказаться отъ самодер-

---

[1]) Карамзинъ, О древней и новой Россіи..., стр. 2272.

[2]) Катковъ, Московскія Вѣдомости, 1884, № 12. Передовая.

жавной власти только за себя лично, и въ такомъ случаѣ, власть эта, по закону, переходитъ къ Его наслѣднику. Но уничтожить самодержавія на Руси по одной своей волѣ и *Государь не можетъ*" [1]).

Интересно, что подобныя заявленія дѣлались и во Всеподданнѣйшихъ обращеніяхъ разныхъ группъ населенія. Такъ, нерѣдко ссылаются на телеграмму, посланную Государю Императору купцами, мѣщанами и крестьянами изъ Астрахани; въ этой телеграммѣ, между прочимъ, значилось: „Опроси простой народъ по городамъ, по деревнямъ и селамъ, опроси его въ церквахъ передъ алтаремъ Божіимъ—и народъ скажетъ Тебѣ, Государь, *не воленъ Ты присягать никому, кромѣ Бога*, такъ какъ Ты ставленникъ и помазанникъ Божій, и такимъ Тебя признаемъ. Ты воленъ во всемъ, Государь, но въ этомъ не воленъ" [2]).

Отказъ Монарха отъ самодержавной власти, по мнѣнію нѣкоторыхъ, не имѣлъ бы значенія. У проф. Кавелина читаемъ: „Въ Россіи возможны глубокія потрясенія, уносящія престолы и династіи, но *не мыслимо конституціонное правленіе, основанное на ограниченіи Царскихъ правъ*... Если бы конституція въ этомъ смыслѣ и была когда нибудь введена у насъ, то она только прибавила бы лишнюю иллюзію, и при *первомъ-же столкновеніи Царской власти съ политическимъ народнымъ представительствомъ*, она разсыпалась бы, какъ карточный домикъ" [3]). То-же самое, но еще болѣе опредѣленно, говоритъ Н. Я. Данилевскій:

„Если когда либо русскій Государь рѣшится дать Россіи конституцію, т. е., ограничить внѣшнимъ формальнымъ образомъ свою власть, потому ли, что коренная политическая вѣра Его народа была бы Ему неизвѣстна, или потому, что Онъ считалъ бы такое ограниченіе своей власти соотвѣтствующимъ народному благу, то и послѣ этого *народъ, тѣмъ не менѣе, продолжалъ бы считать Его Государемъ полно-*

---

[1]) Еп. Димитрій, Значеніе самодержавія..., стр. 11.

[2]) Самодержавіе и Государственная Дума, стр. 21.

[3]) Кавелинъ Собраніе сочиненій, II, стр. 955.

властнымъ, *неограниченнымъ*, *самодержавнымъ*, а слѣдовательно, въ сущности, Онъ таковымъ бы и остался". „Конечно, народъ исполнялъ бы внѣшнюю обрядность, выбиралъ бы депутатовъ, какъ выбираетъ своихъ старшинъ и головъ, но не придавалъ бы этимъ избраннымъ иного смысла и значенія, какъ подчиненныхъ слугъ Царскихъ, *исполнителей* Его воли, а *не ограничителей* ея. Что бы ему ни говорили, онъ не повѣритъ, сочтетъ за обманъ, за своего рода „золотыя грамоты". Но, если бы, наконецъ, его въ этомъ убѣдили, онъ понялъ бы одно, что у него нѣтъ болѣе Царя, нѣтъ и Русскаго Царства, что наступило новое московское разоренье, что нужны новые Минины, новые народные подвиги, чтобы *возстановить Царя и Царство*" [1]).

Царская власть, говорятъ намъ, не можетъ быть уничтожена или, что то-же самое, измѣнена въ своемъ существѣ, безъ участія того народа, который ее создалъ. Эта мысль, въ той или другой формѣ, высказывается многими выдающимися изслѣдователями нашей формы правленія. Остановимся на нѣсколькихъ примѣрахъ. Н. П. Семеновъ: „Для того, чтобы, какъ желали бы наши конституціоналисты, произошло ограниченіе самодержавія, надо, чтобы были даны такіе новые положительные законы, которые прямо и опредѣленно установили бы это *ограниченіе*, что сама верховная власть, врученная народомъ нашимъ Самодержцамъ, *не можетъ* сдѣлать сама *безъ народа*" [2]). „Если-же Государь Императоръ пожелалъ бы измѣнить существующую форму правленія и взамѣнъ самодержавія даровать конституцію, то какъ Помазанникъ Божій, принявшій эту власть *въ присутствіи Русскаго Народа*, въ московскомъ Успенскомъ Соборѣ, Онъ, само собою разумѣется, сдѣлалъ бы это при той-же торжественной обстановкѣ и притомъ не иначе, какъ съ *согласія всего Русскаго Народа*, предки котораго, по Божьему соизволенію, вручили Его Державному Предку власть Самодержавнаго Государя. Между тѣмъ, манифесту 17 окт. 1905 г. не только не предшествовало народ-

---

[1]) Данилевскій, Сборникъ политическихъ и экономическихъ статей, стр. 227.

[2]) Семеновъ, Самодержавія..., стр. 65.

ное голосованіе, не было торжественнаго отреченія отъ власти въ Успенскомъ Соборѣ, но и въ самомъ манифестѣ нѣтъ ни одного указанія по этому поводу" [1]).

То-же самое говорилъ членъ 3 Государственной Думы еп. Митрофанъ: „Въ сердцѣ земли русской, *въ царственномъ Кремлѣ, у гробницъ святителей московскихъ*, Русскій Народъ вручилъ Царскую Власть своему Избраннику. Здѣсь, и только здѣсь этотъ Избранникъ можетъ сложить съ себя бремя царственныхъ трудовъ, которое Онъ самоотверженно несетъ, какъ свой великій подвигъ передъ родиной. Внѣ этого условія нѣтъ и *не можетъ быть никакой рѣчи объ измѣненіи Самодержавной Власти*" [2]).

То-же читаемъ въ словѣ епископа Димитрія: „Самодержавіе на Руси установлено не какимъ либо единымъ указомъ, не волею одного какого нибудь человѣка, а создано многовѣковою исторіею Русскаго Народа. Русскій Народъ создалъ самодержавную власть, *Русскій-же Народъ можетъ и отмѣнить ее*, а не кучка людей, случайно собравшихся и задумавшихъ перевернуть современный государственный строй" [3]). „Если бы Государь задумалъ сложить съ себя и со своихъ потомковъ самодержавную власть, то долженъ былъ бы предварительно *созвать Земскій Соборъ* и передать ему всѣ свои самодержавныя полномочія, а отъ Земскаго Собора уже зависѣло бы избрать ли новаго Царя-Самодержца, или установить другой образъ правленія. При этомъ, въ составъ Земскаго Собора должны были бы войти выборные по сословіямъ отъ всей Земли Русской и только изъ среды кореннаго Русскаго Народа, а прочіе—инородцы, живущіе въ Русскомъ Государствѣ, не могутъ въ томъ Соборѣ участвовать, такъ какъ они не создавали самодержавія и не участвовали въ историческомъ устроеніи Русскаго Царства" [4]).

То-же находимъ въ одной анонимной брошюрѣ: „Только

---

[1]) Семеновъ, Самодержавіе..., стр. 67.

[2]) Епископъ Митрофанъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 182.

[3]) Еписк. Димитрій. Значеніе самодержавія..., стр. 9.

[4]) Еп. Димитрій, Значеніе самодержавія..., стр. 11—12.

въ Москвѣ, гдѣ русскіе Цари воспринимали тяжкое бремя неограниченнаго, самодержавнаго служенія Россіи, гдѣ тоже бремя въ священномъ короновaніи воспринялъ и нынѣ царствующій Государь, только тамъ, въ Москвѣ, при печальномъ перезвонѣ кремлевскихъ колоколовъ, съ земнымъ поклономъ съ Краснаго крыльца, Самодержавный Царь можетъ *просить Народъ Русскій снять съ него бремя самодержавія.* И въ этомъ вопросѣ только Русскій, Православный Народъ смѣетъ подать свой голосъ. Русскій, Православный Народъ на своихъ плечахъ вынесъ тысячелѣтнюю исторію, его кровью создана Россійская Имперія: онъ создалъ самодержавіе и возложилъ его на Царя. Не властолюбіе и прихоть Царей—самодержавная власть, а твореніе души народной. Не финну, не поляку, не католику и не еврею—рѣшать вопросъ о самодержавіи. Созданное русскими руками и православными душами, самодержавіе только ими можетъ быть и разрушено" [1]).

Ту-же мысль развиваетъ г. Захаровъ: „Понятіе о верховномъ главенствѣ Царской власти расло вѣками, вотъ почему самодержавіе можно вычеркнуть изъ Основныхъ Законовъ, Самодержецъ можетъ отъ него отречься самъ, но это будетъ актомъ одностороннимъ;—чтобы это понятіе исчезло, необходимо изгладить еще его и изъ сознанія народнаго, такъ какъ сознаніе народное въ своемъ правообразующемъ движеніи всегда можетъ возстановить пропущенное въ текстѣ законовъ понятіе. *Лишь двусторонній отказъ* можетъ изгладить понятіе самодержавія въ основномъ его смыслѣ безъ всѣхъ аттрибутовъ, приписываемыхъ ему теоріей, подчиненной идеѣ западнаго абсолютизма. Вотъ почему нынѣ едва ли можетъ быть рѣчь о томъ, что послѣ манифеста 17 октября 1905 года самодержавія на Руси не существуетъ, что оно замѣнено дуалистическимъ строемъ... Самодержавіе и конституція — понятія, нисколько другъ друга не исключающія, вмѣстѣ съ тѣмъ *понятіе самодержавія не исчезло въ народномъ сознаніи.* Основные Законы признаютъ его существованіе въ цѣломъ рядѣ статей" [2]).

---

[1]) Самодержавіе и Государственная Дума, стр. 21—22.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 295.

Крайне интересныя и важныя мысли! Въ нихъ, несомнѣнно, имѣется зерно истины. Думается только, что указаніе на способъ, которымъ можетъ произойти измѣненіе формы правленія, не надо понимать въ буквальномъ смыслѣ слова. Зерно истины состоитъ въ томъ, что самодержавіе перестанетъ быть формой русскаго государственнаго правленія только тогда, *когда оно исчезнетъ въ народномъ самосознаніи.* Его нельзя отмѣнить, или измѣнить однимъ росчеркомъ пера, какъ какую нибудь подчиненную административную должность, тѣмъ болѣе нельзя, что въ основѣ Царской власти лежитъ фактическое могущество русскаго Императора. Указаніе-же на историческій Кремль, предковъ Императора, гробницы святителей, Успенскій Соборъ и пр. надо понимать лишь въ символическомъ смыслѣ.

Для того, чтобы Царская власть перестала вовсе существовать, или перестала быть самодержавной—должны порваться живыя нити, связывающія Русскій Народъ съ его прошлымъ, должны измѣниться религіозно-нравственныя основы русской народной жизни, словомъ, какъ мы сказали выше, Русскій Народъ долженъ перестать быть тѣмъ, чѣмъ онъ былъ до сихъ поръ, или долженъ вовсе исчезнуть. Должна быть разрушена великая матеріальная и духовная мощь, исторически сосредоточившаяся въ рукахъ русскихъ Императоровъ, должно измѣниться правосознаніе народа.

Эта именно мысль внушила А. А. Кирѣеву слѣдующія слова: „Мы пришли къ распутью: мы должны избрать тотъ или другой путь—или опрокинуться въ конституцію, въ правовой порядокъ и погибнуть, перестать быть великою, святой Русью, или „*вернуться домой*“ [1]). Русскій Народъ продолжаетъ быть тѣмъ-же православнымъ русскимъ народомъ, которымъ онъ извѣстенъ тысячелѣтней исторіи, и существо его государственнаго уклада остается прежнимъ.

Сказанному не противорѣчитъ то обстоятельство, что въ 1905-6 годахъ въ русской печати и во время разныхъ собраній раздавались мятежные крики „*долой самодержавіе*“ и произносились мятежныя рѣчи даже о введеніи

---

[1]) Кирѣевъ, Россія въ началѣ XX в., стр. 64.

пролетарской республики. Масса Русскаго Народа была захвачена врасплохъ этимъ движеніемъ; пораженная быстрымъ ходомъ событій, она молча присутствовала при происходившемъ, стараясь уяснить себѣ внутренній смыслъ событій. Исторіи принадлежитъ установить, кто, въ какихъ цѣляхъ и при помощи какихъ средствъ инсценировалъ кровавую фантасмагорію, которую называютъ русской революціей. Не входя въ разсмотрѣніе этого вопроса,—что завело бы насъ совершенно въ сторону отъ темы изслѣдованія,—не могу не цитировать двухъ лицъ, которыя въ данномъ случаѣ выражаютъ, несомнѣнно, широко распространенныя въ русскомъ обществѣ мнѣнія.

Членъ 3 Государственной Думы В. М. Пуришкевичъ: „*Не народъ хотѣлъ безпредѣльно расширить* пониманіе размѣра тѣхъ правъ и свободъ, которыя были ему дарованы Державною волею Монарха, къ этому направлялись усилія злонамѣреннаго инородческаго меньшинства, рѣшившаго отхватить себѣ побольше въ дни растерянности власти и неувѣренности ея въ своихъ силахъ, какъ авторитетнаго истолкователя Монаршихъ благодѣяній“ [1]).

Проф. В. Д. Катковъ: „Попытки къ ограниченію исходили *не отъ Русскаго Народа*, а отъ элементовъ, потерявшихъ духовную связь съ народомъ, или никогда этой связи не имѣвшихъ“ [2]).

Когда-же моментъ перваго недоумѣнія прошелъ, Русскій Народъ въ *недвусмысленныхъ заявленіяхъ* патріотическихъ организацій, а еще болѣе—*молчаливымъ давленіемъ своей полуторастомилліонной массы* совершенно опредѣленно сталъ на сторону своей исторической святыни—Самодержавной Царской Власти и всякія сомнѣнія исчезли.

Нельзя не отмѣтить и того, что движеніе происходило какъ бы само по себѣ, а реформы сами по себѣ. Между ними нельзя установить явной причинной связи. Въ этомъ случаѣ я не могу согласиться съ проф. В. М. Грибовскимъ, что „начавшіеся крупные безпорядки и, наконецъ, *громад-*

---

[1]) Пуришкевичъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 155.

[2]) Катковъ, О русскомъ самодержавіи, стр. 29.

ная неслыханная стачка, грозившая остановить всю жизнь Имперіи, вызвала къ жизни знаменательный манифестъ 17-го октября 1905 г., выведшій Россію на новый государственный путь" [1]). Въ частности, такъ называемая „всеобщая политическая забастовка" имѣла мѣсто не до, но послѣ манифеста 17 октября.

То-же самое надо замѣтить относительно слѣдующихъ словъ д-ра Пальме: „Unter dem Druck der übermächtigen Verhältnisse, die in dem *Oktoberstreik* gipfeln, sah sich die Regierung gezwungen, einen Schritt zu tun, der als Beginn des definitiven Überganges zur konstitutionellen Verfassungsform angesehen werden muss" [2]). Конечно, манифестъ 17 октября вызванъ къ жизни, какъ и всякій государственный актъ, обстоятельствами времени, но, присматриваясь къ событіямъ недавняго прошлаго, мы нигдѣ не можемъ усмотрѣть, чтобы безпорядки были признаны, такъ сказать, законно происходившими, а тѣмъ болѣе, чтобы за ними было признано нѣкое правообразующее значеніе. Наоборотъ, мы видимъ, что ни на одинъ моментъ борьба противъ нихъ не прекращалась. Рядомъ съ силами правительственными: судомъ, администраціей и войскомъ къ борьбѣ съ ними были вызваны и силы общественныя. Если безпорядки и сыграли серьезную роль, то лишь въ томъ смыслѣ, что показали, что нашъ дореформенный строй не давалъ возможности, при тѣхъ или другихъ серьезныхъ осложненіяхъ, планомѣрно и всецѣло привлекать къ общимъ государственнымъ усиліямъ всѣ живыя силы страны. Въ заключеніе этого отступленія еще одно замѣчаніе общаго характера.

Такъ называемое освободительное движеніе всегда шло у насъ по ложному пути. При помощи тѣхъ средствъ террора, которыя примѣнялись, начиная съ царствованія Императора Александра II, самое большее можно было бороться съ отдѣльными представителями „ненавистнаго режима", а никакъ не съ режимомъ вообще. Въ тѣхъ-же формахъ борьбы, съ которыми Россія познакомилась въ 1905—7 г.г., могъ происходить бунтъ покоренныхъ народно-

---

[1]) Грибовскій. Государственное Устройство... стр. 21.

[2]) Palme, Die russische Verfassung, S. 80.

стей противъ народа господина, а никакъ не борьба за лучшіе государственные порядки. Для борьбы противъ самодержавія необходимо было бы образованіе въ составѣ самаго Русскаго Народа враждебныхъ Царской власти общественныхъ силъ, которыхъ въ немъ нѣтъ, не было и быть не можетъ. Объ этомъ свидѣтельствуютъ всѣ авторитетные наблюдатели русской государственной жизни.

Н. И. Черняевъ: „Есть ли въ Россіи *почва для политической оппозиціи* единовластію? Историческій опытъ доказалъ, что такой почвы нѣтъ ни въ народѣ, ни въ дворянствѣ, ни въ духовенствѣ, ни въ купечествѣ, ни въ арміи, ни во флотѣ“ [1]).

А. С. Алексѣевъ: „Русская Верховная Власть никогда не встрѣчала противовѣса *въ политическихъ требованіяхъ общественныхъ союзовъ*,—требованіяхъ, которыя служили бы исходными точками для развитія юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ предѣлы компетенціи органовъ власти по отношенію къ самостоятельной сферѣ отдѣльныхъ лицъ и союзовъ“ [2]).

К. Д. Кавелинъ: „У насъ верховная власть, сосредоточенная въ рукахъ Государя, есть выраженіе государственнаго и народнаго единства. Въ этомъ отношеніи, она также мало противоположна народу, какъ голова туловищу, и составляетъ органическую часть политическаго тѣла—Русской Имперіи. Ея назначеніе — давать единство различнымъ отправленіямъ этого политическаго тѣла, разрѣшать взаимное столкновеніе различныхъ элементовъ, произносить послѣднее слово тамъ, гдѣ разные интересы не могутъ сами придти къ соглашенію и грозятъ нарушить гармонію цѣлаго“ [3]). „Народъ и правительство... только двѣ стороны одного и того-же народнаго организма, борьба между которыми есть и несчастіе, и безсмыслица. Вѣдь, если, какъ многіе думаютъ, народъ у насъ беззащитенъ противъ ничѣмъ не ограниченной власти Государей, то и Государь, въ свою очередь, ничѣмъ не огражденъ у насъ отъ народа, въ которомъ нѣтъ враждующихъ меж-

[1]) Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи, стр. 206.

[2]) Алексѣевъ, Начала..., стр. 191.

[3]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 961.

ду собою слоевъ и сословій". „Вся русская исторія есть неопровержимое доказательство того факта, что у насъ нѣтъ и не можетъ быть обособленныхъ другъ отъ друга общественныхъ слоевъ, классовъ и сословій".

„Не противопоставленіе власти народу, сословія сословію, а ихъ совокупное дѣйствіе, направленное къ одной цѣли,—вотъ на что указываетъ все наше прошедшее, нашъ общественный и государственный строй, какъ они сложились вѣками. *Кооперація силъ*, а не борьба ихъ, различеніе функцій народнаго организма, а не противоположеніе ихъ другъ другу, — вотъ задача, поставленная всѣмъ народамъ въ будущемъ; а если мы, по обстоятельствамъ, которыя выяснить предстоитъ русскимъ историкамъ, безъ особенныхъ усилій и заслугъ владѣемъ нужными для того задатками и условіями, то тѣмъ лучше для насъ: надо поспѣшить ими воспользоваться, не мудрствуя лукаво" [1]).

„Царская власть, „сложившаяся вѣками, выработанная всею совокупностью условій русской жизни, бережно и настойчиво пронесенная черезъ всѣ волненія, бури и смуты до нашихъ дней, должна имѣть и соотвѣтствующія ей *формы выраженія*: какъ она не похожа ни на какую другую верховную власть въ мірѣ, такъ ей не пристала ни одна изъ формъ власти, выработанной исторіей" [2]). Въ чемъ-же могла состоять задача великихъ преобразованій, которыя имѣли мѣсто въ 1905—6 годахъ? Начавъ наше изложеніе издалека, мы переходимъ теперь къ основной темѣ этой главы.

Мы не разъ видѣли уже въ предшествующемъ изложеніи, что главнымъ недостаткомъ русскаго государственнаго строя считалась, такъ сказать, гипертрофія бюрократическаго управленія страной. Какъ исходъ, предлагалось допущеніе къ участію въ государственной дѣятельности живыхъ народныхъ силъ. Однимъ изъ первыхъ, писавшихъ объ этомъ, былъ проф. Кавелинъ. У него мы читаемъ: „Администрація, во имя Царской власти, заслонила и оттѣснила эту самую власть на второй планъ и взяла само-

---

[1]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 939.

[2]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 939.

державіе въ свои руки" [1]). „Наша администрація вноситъ въ нашу жизнь ложь, обманъ, беззаконіе, анархію и хаосъ, и пока она не будетъ поставлена иначе, всѣ лучшія намѣренія Государей не приведутъ ни къ чему" [2]). „Съ каждымъ днемъ разъѣдающія насъ административное самовластіе и анархія заявляютъ себя смѣлѣй. Они пожираютъ наши лучшія силы, убиваютъ насъ матеріально, умственно и нравственно" [3]).

За послѣдніе-же годы—Л. А. Тихомировъ. У него мы читаемъ слѣдующее: „По невозможности прямаго дѣйствія Верховной Власти дальше довольно ограниченныхъ предѣловъ, возникаетъ *власть передаточная въ видѣ іерархіи лицъ и учрежденій*, образующихъ нисходящую лѣстницу *бюрократіи*. Эти служилые, чиновничьи органы передаточнаго управленія необходимы во всякомъ государствѣ. Но они дѣлаются крайне зловредны, если узурпируютъ саму верховную власть, принимая роль ея представительства" [4]). „Такъ и въ Русской Имперіи общая сложность усовершенствованныхъ бюрократическихъ учрежденій, при отсутствіи всякихъ учрежденій, единящихъ Царя и народъ, отрѣзываетъ Государя отъ народа своимъ „средостѣніемъ", облегчая *деспотизмъ управительныхъ властей* и низводя къ возможному минимуму свободу самой Верховной Власти" [5]). „Идея управительныхъ учрежденій состоитъ въ томъ, чтобы достичь такого совершенства, при которомъ Верховной Власти нѣтъ надобности ни въ какомъ непосредственномъ управительномъ дѣйствіи. Какъ идеалъ—это правильно. Но фактически—тутъ-же кроется *источникъ постоянной узурпаціи властей управительныхъ въ отношеніи власти Верховной*. Дѣло въ томъ, что наиболѣе совершенныя управительныя учрежденія дѣйствуютъ добропорядочно только при бдительномъ контролѣ Верховной Власти и постоянномъ съ ея стороны направленіи. Тамъ-же, гдѣ подорваны контроль и направленіе Верхов-

---

[1]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 945.

[2]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 930.

[3]) Кавелинъ, Собраніе сочиненій, II, стр. 954.

[4]) Тихомировъ. Монархическая Государственность... III, стр. 168.

[5]) Тихомировъ. Монархическая Государственность... III, стр. 167.

ной Власти, бюрократія становится тѣмъ вреднѣе, чѣмъ она болѣе совершенно устроена. Она при этомъ получаетъ тенденцію фактически освободиться отъ Верховной Власти и даже подчинить ее себѣ" [1]). „Допущеніе тенденцій поставить націю въ подданство правительству, лишить ее права гражданства крайне ошибочно. Именно, Верховная Власть, т. е. въ данномъ случаѣ Монархъ, должна служить охраной самостоятельности націи и поддерживать служебное значеніе правительственныхъ учрежденій... Граждане исполняютъ поддерживаемыя правительствомъ общеобязательныя нормы поведенія лишь въ силу повиновенія Верховной Власти, которая приказываетъ подданнымъ исполнять требованія закона, а правительству приказываетъ слѣдить за этимъ исполненіемъ" [2]). Подобныя-же мысли встрѣчаемъ у многихъ лицъ.

Такъ, интересны слѣдующія замѣчанія прив.-доцента Лазаревскаго: „Бюрократія очень часто оказывается не въ силахъ справиться съ новыми, нарождающимися запросами населенія, и къ осуществленію отдѣльныхъ новыхъ задачъ государственнаго управленія (народное образованіе, народная медицина, сельское управленіе, мѣстное благоустройство) приходится привлекать *новыя общественныя силы*, стоящія внѣ бюрократіи,—земство, города и крестьянское самоуправленіе" [3]). „Повышаются также *требованія*, предъявляемыя *къ качеству правительственной работы*. Отъ нея требуется все большая и большая законность, все болѣе и болѣе высокія техническія достоинства" [4]). „Этихъ повышенныхъ требованій не можетъ обезпечить надзоръ одного правительственнаго механизма, одинъ самоконтроль бюрократіи, слабый въ центрѣ, отсутствующій на окраинахъ. Для бюрократіи оказывается необходимымъ предоставить населенію активное участіе въ управленіи *путемъ обжалованія неправильныхъ дѣйствій*, само правительство вынуждено прислушиваться къ голосу общественнаго мнѣнія, къ голосу печати, должно прибѣгать къ гласности, какъ къ необходимой

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность... III., стр. 161.

[2]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 160.

[3]) Лазаревскій, Лекціи... I., стр. 79.

[4]) Лазаревскій, Лекціи..., I., стр. 79.

гарантіи законности и цѣлесообразности управленія" [1]). Все это, конечно, вѣрно и все это сказалось и въ реформахъ русскаго государственнаго управленія.

И у насъ оказалось необходимымъ допустить разностороннее участіе народныхъ представителей въ управленіи государствомъ, что отнюдь не противорѣчило исторической традиціи Русскаго Государства. Верховенство и Самодержавіе сохранялось за Монархомъ. Русскіе государственные дѣятели хорошо сознавали, что отмѣна или даже существенное умаленіе Царской власти могли бы повести къ такимъ катастрофамъ, предъ которыми поблѣднѣло бы все, гдѣ и когда либо имѣвшее мѣсто. Задача была разрѣшена привлеченіемъ народныхъ представителей къ участію въ „подчиненномъ" законодательствованіи, въ распоряженіи государственными средствами и въ надзорѣ за закономѣрностью администраціи. Все это сводилось, преимущественно, къ болѣе точному разграниченію *верховнаго управленія и законодательства*, причемъ въ первомъ власть Монарха проявляется нераздѣльно, а во второмъ нѣкоторая доля власти предоставлена и законодательнымъ установленіямъ. Государь Императоръ дѣйствуетъ въ единеніи съ ними.

Дѣйствительно, неудобства бюрократическаго управленія сказывались преимущественно въ трехъ отношеніяхъ: *незакономѣрность дѣйствій администраціи, неправильная трата государственныхъ средствъ и неудовлетворительность текущаго, такъ сказать, законодательства*, въ которомъ бюрократія играла главную роль. Для надзора за закономѣрностью дѣйствій многотысячной арміи чиновниковъ долженъ существовать также многоокій и въ то-же время независимый и авторитетный надзоръ, который можетъ дать лишь народное представительство. Для всесторонняго согласованія государственнаго хозяйства съ экономическими нуждами народа и вообще съ условіями хозяйственной жизни страны опять таки долженъ имѣть возможность раздаваться голосъ народныхъ представителей, вышедшихъ изъ нѣдръ націи. Наконецъ, колоссальное развитіе будничной законодательной дѣятельности требуетъ, чтобы относительно законопроектовъ было выслушиваемо

[1]) Лазаревскій. Лекціи..., I., стр. 79.

независимое мнѣніе всесторонне освѣдомленныхъ лицъ. Голосъ земли долженъ раздаваться непосредственно у Трона. Во всѣхъ этихъ случаяхъ свѣтъ народнаго представительства призванъ освѣщать глубины и низы государственныхъ и народныхъ отношеній Россіи.

Въ то-же время, въ народномъ представительствѣ не было надобности, что касается *важнѣйшихъ дѣлъ и явленій*, которыя, вызвышаясь надъ общимъ уровнемъ русской общественной и государственной жизни, могутъ быть влецѣло и всесторонне освѣщаемы именно съ русскаго верха, съ высоты Царскаго Престола. За Монархомъ остается, впрочемъ, *рѣшающій голосъ* и что касается текущаго законодательства, и что касается преслѣдованія незакономѣрныхъ дѣйствій властей подчиненныхъ, и что касается распоряженія государственными доходами и расходами. Отказаться отъ вѣковыхъ основъ русскаго государственнаго строя, обезпечивающихъ національные интересы Русскаго Народа, было, конечно, невозможно.

Попытки нѣкоторыхъ изслѣдователей доказать, что реформа состояла въ раздѣленіи верховенства не выдерживаютъ самой снисходительной критики[1]). Къ нимъ мы уже не возвратимся. Здѣсь отмѣчу лишь, что у нѣкоторыхъ авторовъ проскальзываетъ даже мысль, что Монархъ и законодательныя установленія не только юридически, но и фактически равны, другими словами, что они одинаково самодержавны. Сюда надо отнести, положимъ, слѣдующее положеніе, въ общемъ, столь серьезнаго изслѣдователя, какъ прив.-д. Нечаевъ: „Въ согласіи и единеніи могутъ дѣйствовать *двѣ равносильныя* и не подчиненныя одна другой *величины*“ [2])…. Построеніе совершенно ни съ чѣмъ не сообразное.

Какъ ни скромны, по внѣшности, реформы 1905/6 г., значеніе ихъ прямо неизмѣримо. Онѣ открыли новые пути для организаціи живыхъ силъ народа, для прямой выработки національнаго мнѣнія, для болѣе яркаго выраженія народнаго чувства. Онѣ расширили „единеніе Царя и народа, народа и Царя“. Онѣ подняли, такъ сказать, уровень

---

[1]) См. выше, глава XXV. „Неограниченность Верховной Власти и закономѣрность управленія“, стр. стр. 674.

[2]) Нечаевъ, Манифестъ, 17 октября..., стр. 292.

народной жизни и увеличили ея поступательный темпъ. Только близость этой эпохи мѣшаетъ намъ оцѣнить все ея значеніе, оцѣнить героическія усилія, которыя дѣлались, при самыхъ трудныхъ условіяхъ, для возрожденія Русскаго Государства. Царствованіе Государя Императора Николая II будетъ *вписано золотыми буквами въ исторію русской государственности.* Заключеніе можетъ быть только одно.

Современный строй Россіи является лишь обновленнымъ старымъ строемъ. Главныя основы послѣдняго: верховенство (= неограниченность) Монарха и самодержавіе Царской Власти остались неприкосновенными. Въ силѣ остался весь дѣйствовавшій раньше публичный порядокъ, за исключеніемъ началъ, прямо отмѣненныхъ или видоизмѣненныхъ. Это хорошо, хотя врядъ ли самостоятельно, формулировано у г. Калантарова:

„Der ganze Uebergang vom ancien régime zur modernen Staatsordnung ist ja nichts anderes, als eine organisatorische Umgestaltung einer Staatsgewalt durch diese selbst. *Die rechtliche Kontinuität* wurde in keinem Momente zerrissen. Daraus ergeben sich recht erhebliche juristische Folgen, welche besonders vor Augen zu halten sind bei der Interpretation der geltenden Verfassung: nämlich, dass *das ganze alte Staatsrecht* durch den Erlass der Grundgesetze vom 26 April *keinesfalls absorbiert war*, sondern vielmehr gelten die Grundgesetze als Lex posterior im Verhältnis zum absolutistischen Staatsrecht als der Lex prior, welche nur in dem Masse abgeändert wurde, in welchem überhaupt Lex posterior derogat priori“ [1]).

Въ сущности, то-же самое высказываетъ и г. Аваловъ. Дѣйствительно, у него мы читаемъ: „Авторы Основныхъ Законовъ, не задаваясь „учредительными“ планами, думали не столько о созданіи продуктивнаго (?) государственнаго уклада, сколько *о внѣшнемъ, формальномъ примиреніи новизны со стариною*“ [2]). „На первомъ планѣ, очевидно, стояла забота о такомъ *амальгамированіи старыхъ порядковъ съ новыми учрежденіями*, при которомъ послѣднимъ были бы

---

[1]) Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung..., S. 5.

[2]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 44.

сдѣланы лишь необходимыя уступки, а руководящая роль въ дѣлахъ государственнаго управленія не перешла бы въ новыя руки" [1]).

Повторяю, основы русскаго государственнаго права, поскольку дѣло идетъ о Верховной Самодержавной Власти, остаются незатронутыми реформами. По справедливому замѣчанію В. М. Пуришкевича, „*обновленный русскій государственный строй* не можетъ и не долженъ еще знаменовать собой гибели того, на чемъ и чѣмъ создалась великая Россія" [2]).

По замѣчанію столь авторитетнаго лица, какъ г. В., „такимъ образомъ, по буквѣ и смыслу существующихъ законовъ и манифеста 17 октября, *самодержавіе признается совмѣстимымъ съ „незыблемыми основами гражданской свободы* на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ", совмѣстимымъ съ созывомъ Государственной Думы, совмѣстимымъ, наконецъ, съ „установленіемъ, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы" и т. д. „Незыблемое правило не есть еще основной законъ, ибо всякое правило, хотя бы вообще незыблемое, допускаетъ исключенія. Притомъ соблюденіе „незыблемаго правила" возложено на обязанность „правительства", подъ которымъ манифестъ подразумѣваетъ главнымъ образомъ Совѣтъ Министровъ, учрежденный „съ цѣлью объединить дѣятельность высшаго правительства, а вовсе не съ цѣлью ограничить верховную власть Самодержца" [3]).

Наконецъ, можно еще повторить заключительныя слова моей, напечатанной въ 1906 г., статьи: „Revolution und konstitutionelle Rechte des russischen Kaisers", а именно: „Die Strüme der Revolution im Laufe eines Jahres die grosse Er-

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія..., стр. 39.

[2]) Пуришкевичъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 154.

[3]) В., Къ вопросу о самодержавіи. Новое Время. 31 декабря 1905 г.

scheinung von Weltbedeutung, *die Oberhoheit und Selbstherrschaft des Zaren, nicht zu vernichten im Stande waren*" [1]).

При сужденіяхъ о современномъ строѣ Россійской Имперіи надо всегда имѣть въ виду, что это именно обновленный старый строй, а отнюдь не новый. Интересно, что и въ этомъ отношеніи можно провести сопоставленіе между реформами 1905—6 годовъ и тѣмъ, что въ свое время пережили, по крайней мѣрѣ по толкованію нѣкоторыхъ спеціалистовъ, германскія государства. „Переходъ къ конституціонному строю", говоритъ Аншютцъ, „нигдѣ не означалъ въ Германіи установленія новаго государственнаго порядка, а представлялъ собою *реорганизацію существующаго*. Это—реформа, а не революція. Юридическая преемственность между старымъ и новымъ порядкомъ сохраняется, нити историческаго развитія, даже мартовскими событіями въ Берлинѣ, никогда не были порваны. И поэтому вполнѣ правильно исходить при опредѣленіи правъ монарха, отъ тѣхъ полномочій, которыми онъ пользовался въ доконституціонный періодъ. Основные законы новаго порядка не поглотили государственнаго права стараго порядка. Они не являются исчерпывающей кодификаціей всѣхъ дѣйствующихъ публичноправовыхъ нормъ. Доконституціонное государственное право продолжаетъ дѣйствовать рядомъ съ конституціей и, какъ lex prior, сохраняетъ свою силу, насколько оно ею, какъ lex posterior, не отмѣнено" [2]).

Нѣкоторые, раздѣляя изложенный взглядъ, болѣе точно опредѣляютъ, въ чемъ-же состоитъ обновленіе нашего государственнаго строя, имѣвшее мѣсто въ 1905-6 годахъ? Нѣрѣдко говорятъ, что современный строй Россійской Имперіи, оставаясь самодержавнымъ, носитъ въ то-же время представительный характеръ, это—*самодержавно-представительная форма правленія*. Приведемъ нѣсколько примѣровъ воззрѣній этого рода. Въ однихъ случаяхъ особо подчеркивается самодержавный характеръ нашего государственнаго строя, въ другихъ—представительный. Одинъ изъ талантли-

[1]) Kazansky, Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. 1906. N. 4. S. 178.

[2]) Алексѣевъ. Къ вопросу..., стр. 18.

выхъ членовъ 3 Государственной Думы г. Шечковъ говорилъ однажды:

„Я—правый, но считаю по совѣсти для себя возможнымъ сказать, что я тоже стою за конституцію, за ту конституцію, которая *написана рукой тысячелѣтней исторіи въ груди всякаго русскаго человѣка;* въ ней сіяетъ слово „Самодержавіе“ и этого слова не вычеркнуть ни перу законовѣда, ни перу адвоката, ни какому бы то ни было“ [1]).

Воспѣвалъ самодержавіе и членъ той-же Думы проф. Капустинъ, когда объяснялъ: „Одно несомнѣнно, что въ насъ должно быть сознаніе безпредѣльной любви къ своей родинѣ, желаніе добра и блага нашей народной массѣ, темной, нищей, стремящейся къ благу и къ свѣту, желаніе дать ей возможность человѣческаго существованія, просвѣщенія, участія въ мѣстныхъ общественныхъ дѣлахъ, участія въ дѣлахъ государственныхъ,—вотъ то, что нужно сейчасъ и въ чемъ должна заключаться наша настоящая конституція. Пойдемъ по этому пути, *обопремся на волю и желанія нашего* Государя, и это будетъ *лучшей формой конституціи* для начала“ [2]).

Самодержавный характеръ современнаго строя Россіи особо отмѣчаетъ и одинъ изъ новѣйшихъ нѣмецкихъ изслѣдователей государственнаго права, г. Хатчекъ [3]). Онъ говоритъ: „Als Typus der modernen autokratischen Monarchie gelte uns hier Russland“.

Самодержавно-представительный характеръ современнаго строя Россіи не разъ выяснялъ въ своихъ рѣчахъ въ Государственной Думѣ и въ Государственномъ Совѣтѣ покойный П. А. Столыпинъ. Сюда относятся, положимъ, слѣдующія его слова: „Я не буду отвѣчать на то обвиненіе, что мы живемъ въ какой то восточной деспотіи. Мнѣ кажется, что я уже ясно, отъ имени правительства, указалъ, что строй, въ которомъ мы живемъ, это—*строй представи-*

---

[1]) Шечковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 232.

[2]) Капустинъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 171.

[3]) Hatschek, Allegemeines Staatsrecht..., B. I, S. 23.

тельный, дарованный Самодержавнымъ Монархомъ и, слѣдовательно, обязательный для всѣхъ Его вѣрноподданныхъ" [1]).

Тѣ-же двѣ стороны нашего строя отмѣчаются и проф. Куплеваскимъ. Онъ говоритъ: „Вслѣдствіе установленнаго нынѣ участія въ законодательствѣ представителей отъ народа, Россійская Имперія можетъ быть названа монархіею *представительною*" [2]). „Нашъ государственный строй можетъ быть названъ *конституціоннымъ* въ томъ смыслѣ, что въ немъ признается необходимымъ участіе представителей народа въ отправленіи серьезныхъ функцій государственной власти, а *самодержавнымъ*—въ томъ смыслѣ, что этотъ строй, еще не установившійся, не пріобрѣвшій всеобщей обязательности и Самодержавный Государь, въ виду анархическаго состоянія общества или другихъ весьма серьезныхъ причинъ, можетъ, частично или-же вполнѣ, его отмѣнить и установить другія его формы" [3]).

Но особенно подробно эта точка зрѣнія развивалась членомъ 3 Государственной Думы Л. В. Половцевымъ, явившимся, такъ сказать, теоретикомъ ея. Онъ объяснялъ, что „русскій государственный строй представляется своеобразнымъ строемъ и именуется націоналистами—*самодержавно-представительнымъ*; къ этому строю не могутъ примѣняться общія конституціонныя начала. Самодержавная Власть никогда, ни въ какомъ актѣ не отказывалась отъ самодержавныхъ правъ". „Намъ говорятъ, что нашъ строй конституціонно-монархическій. Но вѣдь, все, что говорится, должно быть доказано. Первымъ доказательствомъ относительно того или другаго значенія государственныхъ институтовъ должны быть, разумѣется, законодательные акты. Прочитайте всѣ современные акты, прочитайте акты, предшествующіе созданію современнаго строя, и вы нигдѣ, ни въ началѣ, ни въ концѣ, ни въ серединѣ не найдете слова „конституція"; слѣдовательно, разъ этого слова „конституція" въ законодательныхъ актахъ нѣтъ,—оно взято отку-

---

[1]) Предсѣдатель Совѣта Министровъ Столыпинъ. Засѣданіе Государственной Думы 16 XI. 1907 г. Отчетъ, стр. 349.

[2]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 66.

[3]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 69.

да-то извнѣ, оно вынесено, какъ построеніе чисто теоретическое, оно взято изъ книжки. Но, вѣдь, не книжка создаетъ государственный строй, а государственный строй долженъ отражаться въ книжкѣ, какъ въ зеркалѣ; и ученыя изслѣдованія—я говорю, ученыя, разумѣется, я не причисляю къ этому различныя полуученыя кадетскія компиляціи, я говорю настоящія ученыя изслѣдованія,—они констатируютъ жизнь, а не позволяютъ себѣ притаскивать за волосы жизненное явленіе и втискивать его въ готовыя формы, не для него приготовленныя.

„И вотъ, я спрашиваю тѣхъ изслѣдователей, которые говорили о господствѣ у насъ конституціонной монархіи: гдѣ это видно, чтобы въ конституціонной монархіи вдругъ былъ Самодержавный Государь? А, вѣдь, по ст. 4 Зак. Осн. оказывается, что „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть. Повиноваться власти Его не только за страхъ, но и за совѣсть, самъ Богъ повелѣваетъ". Читайте другіе законодательные акты, относящіеся къ велѣніямъ предшествующимъ: во всѣхъ манифестахъ, которыми сопровождалось изданіе различныхъ актовъ, мы на первой-же страницѣ въ заголовкѣ находимъ слѣдующія слова: „Божіею Милостью Мы, Николай Второй, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій". Итакъ мы видимъ, что вопросъ о господствѣ у насъ Самодержавной Власти не подлежитъ никакому сомнѣнію. По ближайшемъ знакомствѣ съ закономъ не подлежитъ, конечно, никакому сомнѣнію, что у насъ господствуютъ и представительныя учрежденія, а потому наше заявленіе, что строй нашъ долженъ именоваться *самодержавно-представительнымъ*, является, съ нашей точки зрѣнія, доказаннымъ, на основаніи существующихъ законовъ" [1]). Ко всему этому можно только присоединиться.

Основныя начала дѣйствующаго русскаго государственнаго права мы должны формулировать слѣдующимъ образомъ. *Государственная власть*, или, употребляя выраженіе нашего Свода Законовъ, власть государственнаго управленія, *принадлежитъ* Государю Императору (ст. 10 Основныхъ Законовъ). Попытки придать выраженію управленіе

---

1) Націоналисты въ 3-ей Государственной Думѣ, стр. 156.

смыслъ, котораго оно никогда въ русскомъ правѣ не имѣло, именно смыслъ „администрація", какъ мы видѣли выше, критики не выдерживаютъ. Для послѣдняго понятія въ русскомъ законодательствѣ имѣется другое выраженіе, а именно — „власть исполнительная".

Принадлежащая русскому Монарху власть—*верховна и самодержавна* (ст. 4 Основныхъ Законовъ), т. е., суверенна какъ въ юридическомъ, такъ и въ фактическомъ отношеніи.

Самодержавной мы называемъ власть, въ основѣ которой лежитъ *наивысшее* въ государствѣ *фактическое могущество.* Въ самодержавіи русскихъ Монарховъ мы можемъ различить: военное могущество, главенство въ дѣлахъ православной Церкви, русской и вселенской, вѣками накопившуюся любовь народную къ своимъ Государямъ и т. д. Въ составъ самодержавія входитъ и тотъ нравственный авторитетъ, который пріобрѣла династія Романовыхъ въ глазахъ всего Славянства, и то обаяніе, которое окружаетъ имя Бѣлаго Царя среди народовъ восточныхъ и пр. Какъ мы видѣли выше[1]), съ извѣстными оговорками и поясненіями, можно, однако, говорить и о фактическомъ могуществѣ Русскаго Народа среди всѣхъ народовъ Имперіи.

Верховной мы называемъ власть, которая по праву стоитъ выше всего права и всѣхъ властей государства. „Власть высочайшая, Величествомъ нарицаемая, не подлежитъ никей-же другой власти человѣческой", „аще бо подлежала законамъ человѣческимъ, не была бы верховная"[2]). Верховная власть принадлежитъ по русскому праву только Государю Императору.

Попытки толковать полномочія Монарха надправными лишь, что касается особо отнесенныхъ къ вѣдомству верховнаго управленія дѣлъ, не выдерживаютъ критики[3]). Тѣмъ болѣе, конечно, нельзя допустить, что они образуютъ нѣкую „*внѣправовую область*". Подобное ученіе мы находимъ, положимъ, у проф. Елистратова: „Верховное управленіе, какъ и подчиненное, устрояется на началахъ законности,—

---

[1]) См. выше, глава XXIX. „Самодержавная конституція", стр. 843.

[2]) Ѳеофанъ Прокоповичъ, Правда Воли Монаршей.

[3]) См. выше, глава XXV. „Неограниченность Верховой Власти и закономѣрность управленія", стр. 660 сл.

напротивъ, тѣ области государственной жизни, которыя регулируются указами, „издаваемыми непосредственно Государемъ“, остаются *за предѣлами правового порядка*“ [1]). Г. Елистратовъ, къ сожалѣнію, не объясняетъ, что-же такое представляютъ собой указы Монарха, издаваемые въ этой „внѣправовой“ области? Не думаю, чтобы онъ считалъ ихъ актами голой силы.

Какъ верховная, Императорская власть является и неограниченной. *Неограниченность* есть именно *отрицательная формула верховенства*, перечисляющая всѣ случаи, когда власть не является верховной.

Проявляясь въ формахъ, указанныхъ въ правѣ, и осуществляясь раздѣльно въ подчиненномъ управленіи и въ единеніи съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ въ законодательствѣ, власть Государя Императора является *самоограниченной*. Имперія Россійская управляется на твердомъ основаніи законовъ (Основные Законы, ст. 84). Русскій Государственный строй является при этомъ *строемъ публичноправовымъ*, а не частноправовымъ.

Власть управленія распадается на законодательство, верховное управленіе и подчиненное управленіе (Основные Законы, ст. 7, ст. 10, ст. 22). Законодательство представляетъ собой, преимущественно, дѣятельность правообразующую, но къ нему относятся и нѣкоторыя административныя функціи. Верховное управленіе—дѣятельность правообразующую, административную и судебную. Подчиненное управленіе—дѣятельность административную и судебную. Такимъ образомъ, всѣ эти выраженія: *верховное управленіе, законодательство и подчиненное управленіе* имѣютъ въ русскомъ законодательствѣ *формальное значеніе.*

Впрочемъ, выраженіе законъ имѣетъ и *матеріальный смыслъ.* Въ этомъ случаѣ оно прилагается и къ Высочайшимъ указамъ. Подъ закономъ подразумѣваются, значитъ, въ смыслѣ формальномъ—всѣ акты, проходящіе въ порядкѣ статьи 86, а не только законодательные, въ смыслѣ матеріальномъ—всѣ правообразующіе акты, какъ

[1]) Елистратовъ, Государственное право, стр. 72.

въ порядкѣ статьи 86, такъ и верховнаго управленія. Наше право знаетъ, словомъ, *два пути правообразованія*: законъ (въ порядкѣ ст. 86 Основныхъ Законовъ) и Высочайшій указъ въ (порядкѣ статей 4, 10, 14 и т. д. Основныхъ Законовъ). Указъ нерѣдко казывается также закономъ.

Въ формальномъ отношеніи законъ противополагается акту верховнаго управленія. *Въ матеріальномъ*—акту административному, или *исполнительному и судебному*. Выраженія: судъ и администрація имѣютъ *лишь матеріальное значеніе*. Установленія посредствующія: административную юстицію и судебную администрацію оставляю въ сторонѣ.

Законодательную власть Государь Императоръ осуществляетъ непосредственно и въ *единеніи съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ* (ст. 7 Основныхъ Законовъ). Поэтому государственный строй Россіи называется представительнымъ. Предметы законодательства опредѣленно перечислены[1]).

Въ верховномъ управленіи Монархъ дѣйствуетъ непосредственно и *нераздѣльно* (ст. 10 Основныхъ Законовъ). Въ составъ верховнаго управленія входитъ какъ общее полномочіе на управленіе государствомъ, такъ и спеціально указанныя въ Основныхъ Законахъ дѣла (ст. 10, ст. 12, 13, 14 и т. д.). Всѣ тѣ предметы, которые опредѣленно не отнесены къ законодательству и не входятъ въ кругъ дѣлъ управленія подчиненнаго, составляютъ компетенцію верховнаго управленія.

Въ управленіи подчиненномъ Государь Императоръ дѣйствуетъ *посредствомъ властей исполнительныхъ и судебныхъ* (ст. 10, ст. 22 Основныхъ Законовъ) и раздѣльно съ ними въ томъ смыслѣ, что извѣстная доля рѣшающей, власти предоставлена этимъ органамъ.

Тѣмъ не менѣе, и *власть законодательная, и власть подчиненнаго управленія принадлежитъ именно* Монарху. Дѣйствительно, участіе законодательныхъ палатъ въ дѣлѣ законодательствованія поставлено въ узкія рамки, сведено, въ сущности, къ установленію окончательнаго текста законопроектовъ. Кромѣ того, надо имѣть въ виду, что законодательныя установленія созданы Императорской властью. Приво-

[1]) Учрежденіе Государственной Думы, ст. 31.

дятся въ дѣйствіе ею-же. Дѣйствуютъ подъ ея надзоромъ. Члены ихъ привлекаются къ судебной отвѣтственности, съ соизволенія Монарха и пр. Къ числу главныхъ формальныхъ условій правообразующей дѣятельности Монарха относится, кромѣ того, скрѣпа законодательныхъ актовъ министрами и др. и обнародованіе ихъ Сенатомъ. Права, предоставленныя въ этомъ случаѣ Сенату и министрамъ, также ни мало не умаляютъ того основнаго начала, что Монархъ есть источникъ права. Что касается подчиненнаго управленія, то оно также создано Монархомъ, дѣйствуетъ по его указаніямъ и отъ Его имени; органы его получаютъ свою власть отъ Него и отвѣтственны передъ Нимъ, наконецъ, обычно, акты его могутъ быть измѣняемы и отмѣняемы Монархомъ.

Главное установленіе русскаго государственнаго права— верховное управленіе, потому что компетенція его всегда предполагается и къ ней относятся величайшіе акты государственной дѣятельности: власть учредительная, власть чрезвычайная и власть крайняя. Это—Царское законодательство. Законодательство по ст. 86 занимаетъ, сравнительно съ нимъ, совершенно скромное мѣсто; къ нему относится, такъ сказать, подчиненное правообразованіе, т. е., *законодательство общее* или текущее.

Устанавливая кругъ дѣлъ, которыя подлежатъ компетенціи верховнаго управленія, надлежитъ имѣть въ виду, что къ нимъ причисляются и главнѣйшія исполнительныя и даже нѣкоторыя судебныя функціи. Къ первымъ относится, главнымъ образомъ, изданіе повелѣній, необходимыхъ для исполненія законовъ. Ко вторымъ, положимъ, право помилованія. Власть, непосредственно отправляемая Монархомъ, состоитъ, поэтому, изъ двухъ опредѣленныхъ составныхъ частей: во-первыхъ,—это *верховная исполнительная и судебная власть*, во-вторыхъ, это—*верховная власть въ матеріальномъ смыслѣ слова*; послѣдняя обнимаетъ собой, преимущественно, правообразованіе. Первыя функціи называются верховными потому, что отправляются Государемъ Императоромъ; вторыя потому, что по своему существу онѣ суть проявленіе верховенства.

Такимъ образомъ, *верховное управленіе не то-же самое, что верховная власть.* Верховное управленіе распространяется въ нѣкоторыхъ, въ законѣ указанныхъ случаяхъ, и

на дѣятельность исполнительную и судебную. Въ то-же время верховная власть проявляется, несомнѣнно, не только въ верховномъ управленіи, но и въ законодательствѣ.

Въ виду всего изложеннаго и говорятъ, что Монарху принадлежатъ всѣ стихіи государственной власти, или *полнота власти.* Полнота власти Монарха есть именно принадлежность ему всѣхъ видовъ государственной власти.

Монархъ не только источникъ права, но и источникъ власти, т. е., *полномочій органовъ государства.* Государственная власть лично принадлежитъ только Государю Императору. Функціи государственнаго управленія, принадлежащія властямъ подчиненнымъ, вручены, или делегированы имъ Властью Верховной. Хотя и избранные населеніемъ, члены законодательныхъ палатъ засѣдаютъ въ нихъ лишь по Высочайшей волѣ, которая созываетъ палаты, приводитъ ихъ въ дѣйствіе, распускаетъ и т. д.

Государственный строй, въ основаніи котораго лежатъ только что формулированныя начала, есть, какъ сказано, старый, или исконный государственный строй Россіи, но лишь реформированный. Однако не всѣ стоятъ на этой точкѣ зрѣнія. Многіе считаютъ, что современный государственный строй есть строй новый. Такъ, проф. Грибовскій находитъ, что актами 1905-6 годовъ устанавливается „новый государственный строй" [1]). Проф. Милюковъ приводитъ и доказательство, хотя и мало убѣдительное,—въ защиту этого толкованія: „Измѣнено старое выраженіе Основныхъ Законовъ. Прежде ст. 47 Зак. Осн. звучала такъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ". Теперь, вмѣсто выраженія „отъ Самодержавной Власти исходящихъ", въ ст. 84 этотъ текстъ измѣненъ: „изданныхъ въ установленномъ порядкѣ". Эта перемѣна въ терминологіи Основныхъ Законовъ подчеркиваетъ, что 17 октября создало *новый строй, а не обновило тотъ старый*" [2]). Каковъ-же этотъ новый строй? Боль-

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 84.

[2]) Милюковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 145.

шинство изслѣдователей отвѣчаетъ, что это—строй конституціонный. Одни выставляютъ это положеніе въ категорической формѣ.

Прив.-д. Устиновъ: „Значеніе реформы, провозглашенной манифестомъ 17 октября 1905 г. и совершенной манифестомъ 20 февраля 1906 г., состоитъ въ преобразованіи неограниченной монархіи, господствовавшей въ Россіи донынѣ,—въ монархію *конституціонную*“ [1]).

Г. Князьковъ: „Верховная Власть перестаетъ быть абсолютной, неограниченной и становится *конституціонной*“ [2]).

Г. Ксюнинъ: „Изъ неограниченной монархіи Россія становится *конституціонной* монархіей, цѣль „соединеніе свободы и порядка“ [3]).

Проф. Котляревскій: „Россія есть, безъ сомнѣнія, государство *конституціонное*, Основные Законы принадлежатъ къ классу писанныхъ конституцій“ [4]).

Ан. Леруа-Болье: „La vielle Russie autocratique est devenue un Etat *constitutionnel*“ [5]). „La contitution existe, la constitution fonctionne; si précaire, si menacée qu'elle semble, elle vit et elle dure“.

Другіе находятъ нужнымъ сдѣлать нѣкоторыя оговорки. Такъ, проф. Паліенко: „Какъ бы велики ни были прерогативы Монарха и ограничены полномочія народнаго представительства по силѣ нашихъ Основныхъ Законовъ, остается, все-таки, несомнѣннымъ, что по смыслу этихъ законовъ Россія, получившая народное представительство съ законодательными полномочіями, теперь является *конституціоннымъ государствомъ, хотя и наименѣе развитаго типа*“ [6]).

Тотъ-же смыслъ имѣетъ оговорка г. Пальме. По его мнѣнію, „der Charakter der russischen Verfassung ist darin von

---

1) Устиновъ, Русское Государственное Право, стр. 21.

2) Князьковъ, Самодержавіе..., стр. 1.

3) Ксюнинъ, Что такое..., стр. 6.

4) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 6.

5) Chasles, Le parlement russe..., p. VII.

6) Паліенко. Основные законы..., стр. 75.

dem der sonst nahe verwandten preussischen verschieden, dass in ihr die Grenzen der monarchischen Prärogativen auf Kosten der Rechte der Volksvertretung erheblich weiter gezogen sind. Es genügt auf Artikel 8, Art. 13..., Art. 15..., Art. 18, Art. 23..., Art. 98..., Art. 87..., Art. 112... hinzuweisen. So gehört die russische Verfassung neben der japanischen *zu dem am meisten rechts stehenden Verfassungstypus.* Der konstitutionelle Charakter der russischen Staatsordnung ist aber jedenfalls durch die Bestimmungen der Art. 7, 84, 86, 91, 98, 111 der Staatsgrundgesetze zweifelsfrei festgestelt. Es liegt daher eine gewisse nicht zubilligende Unaufrichtigkeit darin, dass nicht nur in den Staatsgrundgesetzen, sondern auch in dem gesamten offiziellen und offiziösen Sprachgebrauch der russischen Regierung die Worte „Konstitution", „Verfassung", „Parlament" und ihre Ableitungen prinzipiell vermieden werden und dagegen besonderer Nachdruck auf den in seiner neuen Bedeutung noch nicht hinreichend eingebürgerten und daher leicht misszuverstehenden Ausdruck „Selbstherrschaft" gelegt wird" [1]).

Нѣкоторые, далѣе, при опредѣленіи русской формы правленія, объясняютъ, болѣе или менѣе подробно, почему они держатся конституціоннаго пониманія современнаго строя Россіи. А. И. Гучковъ говорилъ однажды въ засѣданіи 3-й Государственной Думы: „Манифестъ 17 октября заключалъ въ себѣ добровольный актъ *отреченія Монарха отъ правъ неограниченности.* Въ Основныхъ Законахъ мы видѣли точное исполненіе тѣхъ обѣщаній, которыя были даны въ манифестѣ; для насъ несомнѣнно, что тотъ государственный переворотъ, который совершенъ былъ нашимъ Монархомъ, является установленіемъ *конституціоннаго строя* въ нашемъ отечествѣ" [2]). Къ этимъ толкованіямъ примыкаютъ и проф. Капустинъ, и проф. Шалландъ, и др.

Членъ Государственной Думы М. Я. Капустинъ: „Слова манифеста 17 октября: отнынѣ ни одинъ законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія народныхъ представи-

---

[1]) Palme, Die russische Vervassung... S. 86.

[2]) Гучковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 137.

телей—Государственной Думы, и само собой разумѣется, безъ утвержденія Монарха... это есть коренной признакъ того, что называется въ государственномъ правѣ, по воззрѣніямъ всей европейской науки и практики, того, что называется конституціоннымъ строемъ. Это есть *раздѣленіе законодательной власти*" [1]).

Профессоръ Л. А. Шалландъ: „Въ *конституціонныхъ* государствахъ *законодательная власть является подѣленной* между двумя высшими государственными органами, и законъ носитъ характеръ соглашенія между Монархомъ и законодательнымъ корпусовъ. Роль Монарха по отношенію къ каждому вопросу, подлежащему законодательной нормировкѣ, сводится къ тому, что Онъ можетъ или согласиться, или, наоборотъ, не согласиться съ мнѣніемъ большинства палаты, и никакое другое мнѣніе или проектъ не можетъ быть утвержденъ Имъ въ качествѣ закона". [2])

Съ своей стороны, З. Д. Аваловъ пишетъ: „Казалось, что на лицо всѣ необходимыя, можно сказать, трафаретныя отношенія *конституціонной государственности*: Монархъ, олицетвореніе единства государства, и три ипостаси послѣдняго, т. е., *власти законодательная, исполнительная и судебная*, „отдѣленныя" одна отъ другой, но приводимыя къ высшему формальному единству особой Монарха" [3]).

Въ этихъ толкованіяхъ гг. Капустина, Шалланда и др. выражено то пониманіе, которое обычно соединяется въ спеціальной литературѣ съ выраженіемъ конституціонное правленіе. Вотъ, что говоритъ, положимъ, нѣкій г. Пажитовъ: „Не всякіе Основные Законы заслуживаютъ названія конституціи, а только тѣ изъ нихъ, которыми устанавливается участіе самого народа въ опредѣленіи воли государства" [4]).

На той-же точки зрѣнія стоитъ г. Князьковъ, когда, объявляя нашъ государственный строй конституціоннымъ,

---

[1]) Капустинъ. Засѣданіе Государственной Думы 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 170.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 81 сл.

[3]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 21.

[4]) Пажитовъ, Къ вопросу..., стр. 96.

заснмъ продолжаетъ: „Отнынѣ въ разсужденіяхъ о „самодержавіи“ совершенно должно быть устранено соединеніе съ нимъ понятія неограниченности власти надъ лицами и порядкомъ. Этому отождествленію нѣтъ мѣста *при наличности въ государственномъ строѣ Россіи представительныхъ учрежденій* и при обезпеченности за подданными правъ гражданской свободы“ [1]). Вообще, по общепринятому воззрѣнію, конституціонный монархическій строй есть строй монархіи ограниченной, въ которой верховная власть раздѣлена между монархомъ и народнымъ представительствомъ.

Наконецъ, отдѣльныя лица пытаются болѣе точно установить, какой-же конституціонный строй введенъ преобразованіями Государя Императора Николая II? Причемъ на этотъ вопросъ дается два наиболѣе интересныхъ отвѣта. Нашъ строй называютъ или дуалистическимъ, или самодержавно-конституціоннымъ. Первой теоріи придерживается проф. Паліенко. „Разсмотрѣніе тѣхъ основъ, на которыхъ покоится наше законодательство и управленіе по опредѣленію „Основныхъ Государственныхъ Законовъ“ 23 апрѣля 1906 г., ясно показываетъ, что основы эти—*основы дуалистическаго конституціоннаго государства*, ограниченно-конституціонной представительной монархіи съ весьма ярко при томъ выраженнымъ преобладаніемъ Монарха и открытымъ признаніемъ монархическаго суверенитета; но суверенитетъ этотъ признанъ не въ смыслѣ абсолютизма власти Монарха, а относительнаго верховенства Монарха среди другихъ органовъ власти“ [2])

Еще интереснѣе другое толкованіе, выраженное, между прочимъ, въ готскомъ альманахѣ. Въ немъ читаемъ: „Russie, monarchie constitutionelle sous un Tsar autocrate“. Это воззрѣніе раздѣляетъ и г. Захаровъ. „Наша конституція“, говоритъ онъ, „не содержитъ въ себѣ, подобно многимъ другимъ, статьи, указывающей на форму государственнаго строя, но мы едва ли бы допустили ошибку, назвавъ Россію *конституціонной самодержавной* наслѣдственной монархіей, съ участіемъ въ законодательной дѣятельности выборныхъ отъ

[1]) Глинскій, Къ вопросу..., стр. 601.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 70.

населенія" [1]). Но особенно подробно эта теорія развивается проф. В. В. Ивановскимъ:

„Конституція (Основ. Зак. 23 апрѣля 1906 г.), опредѣляющая форму государственнаго устройства въ Россіи, является всецѣло конституціей октроированной, независимо отъ причинъ, вызвавшихъ ея появленіе. Она выработана и дана Монархической Властью безъ всякаго участія представителей народа, хотя и подъ вліяніемъ протекавшихъ событій. Благодаря такому характеру возникновенія конституціоннаго строя, центръ тяжести государственной власти сосредоточивается въ особѣ Монарха, что и дало поводъ назвать русскую конституцію *самодержавной конституціей*, однако среди конституціонныхъ монархій имѣется немало такихъ, въ которыхъ центръ тяжести власти сосредоточивается въ монархѣ; установившійся въ Россіи конституціонный строй представляетъ все-же свои особенности, отличающія его отъ другихъ конституціонныхъ монархій и приближающія его къ абсолютной монархіи въ большей степени, нежели то можно сказать относительно другихъ государствъ, принадлежащихъ къ тому-же типу.

„Во-первыхъ, въ самой конституціи удержано слово „самодержавный"; въ учрежденіи Императорской Фамиліи, за которымъ признано значеніе основнаго закона, встрѣчается и выраженіе „неограниченный", хотя въ 4-й ст., опредѣляющей существо верховной власти, это выраженіе не содержится". „Во-вторыхъ... инціатива по пересмотру Основныхъ законовъ остается исключительно въ рукахъ Монарха, что въ настоящее время представляетъ уже анахронизмъ, крайне умаляющій значеніе конституціоннаго строя. Въ третьихъ, существованіе особаго, такъ называемаго, верховнаго управленія дѣлаетъ чрезвычайно затруднительнымъ сколько нибудь точное разграниченіе между законами и распоряженіями, придавая послѣднимъ, когда они исходятъ отъ Главы государства, характеръ какъ бы законовъ и создавая, такимъ образомъ, двойственность законодательнаго порядка, чѣмъ, въ свою очередь, подрывается идея един-

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 127.

ства конституціонной государственной власти" [1]). „Изданіе вышеуказаннымъ порядкомъ военныхъ постановленій является нарушеніемъ самыхъ элементарныхъ требованій конституціоннаго строя и справедливо порождаетъ *сомнѣніе въ самомъ существованіи такого строя*" [2]). „Такимъ путемъ создается двойственный порядокъ законодательства и, слѣдовательно, двойственный характеръ самого государственнаго строя, въ которомъ одновременно уживаются начала конституціонныя съ началами абсолютнаго режима" [3]).

Таковы конституціонныя толкованія нашего государственнаго строя. Согласиться съ ними ни вообще, ни въ отдѣльныхъ вышеприведенныхъ варіантахъ никакъ нельзя. Выраженія конституція, конституціонный и пр. въ нашемъ законодательствѣ не встрѣчаются. Конституціонныхъ гарантій вовсе нѣтъ. Присяги конституціи не существуетъ. *Верховная власть принадлежитъ только* Государю Императору. Основныя установленія нашего государственнаго права и, прежде всего, верховное управленіе, также несовмѣстимы съ такъ называемымъ конституціоннымъ строемъ. На все это не разъ уже указывалось разными лицами.

Проф. А. С. Вязигинъ: „Вы нигдѣ, ни въ одномъ актѣ не найдете ни „конституціи", ни „конституціоннаго строя"— наше законодательство этого термина не знаетъ. Вы скажете, что это явленіе случайное, не имѣющее рѣшающаго значенія, въ этомъ отношеніи вы опять таки глубоко ошибаетесь, потому что не только *термина „конституція" и „конституціонный"* не знаетъ наше законодательство, оно не знаетъ и, такъ называемыхъ, *„конституціонныхъ гарантій"* [4]).

Н. Е. Марковъ: „Ни одного слова *нигдѣ не сказано, что мы присягали конституціи*, или что мы клялись соблюдать Основные Законы. Вообще, никакихъ новыхъ клятвъ отъ насъ не было потребовано, кромѣ тѣхъ клятвъ, которыя мы давали прежде, въ доброе старое время. Тогда также клялись

---

[1]) **Ивановскій, Учебникъ..., стр. 328.**

[2]) **Ивановскій, Учебникъ..., стр. 394.**

[3]) **Ивановскій, Учебникъ..., стр. 394.**

[4]) **Вязигинъ. Засѣданіе Государственной Думы 7 IV 1911 г. Отчетъ, стр. 3114.**

въ вѣрности Самодержцу Всероссійскому и больше никому. Ни одного новаго обязательства на насъ, членовъ государственнаго учрежденія, не возложено. Въ этомъ кроется нѣкоторый отвѣтъ на заданный вопросъ. Того, что есть въ западно-европейскихъ конституціяхъ, гдѣ присягаютъ не только члены парламента, но и самъ Монархъ, у насъ нѣтъ и разъ не только нашъ Монархъ не присягаетъ, но и ни одинъ изъ насъ не призванъ къ подобной присягѣ, присягѣ соблюдать тѣ или другіе законы, то, очевидно, *конституціи*, въ томъ смыслѣ, какъ ее понимаютъ въ Западной Европѣ, *у насъ нѣтъ*" [1]).

П. Н. Балашевъ: „Актомъ 17 октября, великою Государевой милостью намъ дарованнымъ, строй нашъ существенно измѣнился, ибо дарованы были избранникамъ народа вмѣстѣ съ реорганизованнымъ Государственнымъ Совѣтомъ законодательныя функціи и тѣмъ положено основаніе представительному образу правленія въ Россіи, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, мы не можемъ не отмѣтить, что *конституціи, въ смыслѣ западно-европейскомъ, у насъ не существуетъ*, и поэтому подъ словами: „*обновленный государственный строй*" мы конституціи не признаемъ и не подразумѣваемъ" [2]).

С. А. Котляревскій: „Въ монархическомъ принципѣ нѣмецкой юриспруденціи и конституціонной практики есть, несомнѣнно, аналогичное соприкосновеніе съ предпосылками нашихъ Основныхъ Законовъ. Примѣняются тождественныя, или весьма близкія отвлеченныя понятія. Въ то-же время мы видимъ, что конституціонныя нормы, установленныя Основными Законами, значительно *отступаютъ отъ соотвѣтствующихъ нормъ* нѣмецкаго государственнаго права, въ особенности, если мы будемъ имѣть въ виду нѣмецкій конституціонализмъ болѣе поздній" [3]).

Все это, конечно, совершенно вѣрно. Одно изъ главныхъ отличительныхъ установленій русскаго государственнаго

---

[1]) Марковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 185.

[2]) Балашевъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 158.

[3]) Котляревскій, Юридическія предпосылки..., стр. 194—195.

строя, повторяю,—*верховное управленіе.* На значеніе послѣдняго для установленія юридической природы нашего строя не разъ указывалось въ русской спеціальной литературѣ. У г. Авалова, положимъ, читаемъ:

„*Общимъ ярлыкомъ мощнаго антиконституціоннаго ядра* въ „обновленномъ строѣ" Россіи является понятіе „верховнаго управленія". Значеніе этого ядра такъ велико, что не знаешь, что было бы точнѣе: назвать ли его *инороднымъ тѣломъ въ организмѣ русской конституціи* или-же послѣдняя есть простой придатокъ къ этому ядру" [1]).

Приблизительно тѣ-же самыя мысли находимъ мы у г. Магазинера: Вѣдѣнію Государя Императора, говоритъ онъ, „предоставленъ цѣлый рядъ областей государственной жизни, въ коихъ Онъ осуществляетъ свою власть, какъ исторически сложившуюся и конституціей почти непоколебленную прерогативу; это—сфера, устроеніе коей предоставлено Его вѣдѣнію и почину; это—дѣятельность, направленіе коей сообщаетъ Онъ самъ; *это—могущественные элементы исторической доконституціонной прерогативы Монарха*, перенесенные въ среду новыхъ, октроированныхъ Имъ, учрежденій и политически въ нихъ нерастворенные" [2]).

Уже одинъ тотъ фактъ, что правообразованіе въ нашемъ государственномъ строѣ совершается не только въ порядкѣ статьи 86, но и путемъ Высочайшихъ указовъ, уничтожаетъ всякую возможность считать русскій государственный строй конституціоннымъ. Дѣйствительно, послѣдній толкуется, положимъ, проф. Алексѣевымъ, слѣдующимъ образомъ: „Между современной конституціонной монархіей и современной республикой нѣтъ принципіальнаго различія... онѣ являются разновидностями одного государственнаго типа—типа правового государства.

„Покоясь на общихъ юридическихъ принципахъ, онѣ должны и имѣть общія государственныя учрежденія, отвѣчающія этимъ принципамъ. Этими-же учрежденіями являются народное представительство и отвѣтственное прави-

---

[1]) Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія, стр. 42.

[2]) Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право, стр. 44.

тельство. И то, и другое можетъ быть организовано въ различныхъ государствахъ весьма различно; но это различіе находитъ свой предѣлъ въ требованіяхъ правового государства. Требованія-же эти сводятся къ тому, чтобы *ни одно измѣненіе въ правовомъ порядкѣ не могло получить свое совершеніе, помимо народнаго представительства, и чтобы ни одинъ актъ правительства не могъ состояться безъ участія отвѣтственнаго за него органа правительства.*

„Монархія или республика, которая переступаетъ эту границу, перестаетъ быть правовымъ государствомъ и должна быть отнесена къ типу абсолютнаго государства, существеннымъ признакомъ котораго является то, что въ немъ *важнѣйшіе государственные акты могутъ быть самостоятельными рѣшеніями одного суверееннаго органа*" [1]). Изъ этихъ положеній можетъ быть только одинъ выводъ, именно, что Русское Государство ни правовымъ, ни, конституціоннымъ государствомъ не является, потому что указаннымъ требованіямъ не удовлетворяетъ. Проф. Алексѣевъ считаетъ правовымъ государствомъ только конституціонное государство. Наша точка зрѣнія иная. Какъ показано выше [2]), правовымъ государствомъ можетъ быть и государство самодержавное.

Отвергнувъ, такимъ образомъ, все ученіе о русскомъ конституціонализмѣ вообще, мы должны отвергнуть и его варіанты у проф. Паліенко, у проф. Ивановскаго и у др., особенно у перваго. Дѣльныя возраженія противъ толкованія, принятаго г. Паліенко, находимъ въ послѣдней книгѣ проф. Куплеваскаго: „Нашъ строй", говоритъ онъ, „имѣетъ много чертъ, свойственныхъ типу той *конституціонной монархіи*, которую принято называть *дуалистическою* (мы-же предпочли бы назвать ее *правительственною*): участіе палатъ въ законодательной дѣятельности, право запросовъ, но министерство, зависимое только отъ Монарха и только передъ Нимъ отвѣтственное, и вообще, большая независимость Монарха въ управленіи, а въ особенности въ управленіи военномъ и дипломатическомъ. Тѣмъ не менѣе, признаніе верховною властью только власти Монарха и въ особен-

---

1) Алексѣевъ, Къ вопросу..., стр. 120—121.

2) См. выше глава XXV, „Неограниченность Верховной Власти и закономѣрность управленія", стр. 640 сл.

ности удержаніе за Государемъ титула „самодержавный“ не даютъ возможности вполнѣ приравнять этотъ строй къ конституціонной монархіи даже дуалистической (правительственной).

„Этотъ строй не можетъ быть признанъ абсолютно связывающимъ волю Монарха. Абсолютно обязательнымъ для Него строй можетъ сдѣлаться или по фактическимъ обстоятельствамъ, какъ, напр., въ Англіи, гдѣ государь не можетъ пользоваться даже формально принадлежашими ему правами—самостоятельно назначать министровъ, пользоваться своимъ veto и т. п.,—или по юридическимъ основаніямъ, если данный строй является результатомъ договора государя и классовъ или сословій въ населеніи, или возникаетъ изъ международныхъ обязательствъ, или когда государь связанъ торжественно принесенною присягою. Ни фактическихъ, ни юридическихъ условіи обязательности для Русскаго Государя обнародованнаго Имъ строя наша жизнь не создала. Установленный въ 1906 году русскій государственный строй не есть ни результатъ договора Государя съ населеніемъ, ни результатъ международныхъ обязательствъ. Государь не гарантировалъ во всякихъ случаяхъ его неизмѣнность и не скрѣплялъ его торжественною присягою“ [1]). Къ этимъ замѣчаніямъ можно только присоединиться.

Болѣе, чѣмъ проф. Паліенко, отдаетъ себѣ отчетъ въ особенностяхъ русскаго государственнаго права проф. Ивановскій. Хотя онъ и невполнѣ оцѣниваетъ дѣйствительное значеніе отдѣльныхъ установленій нашего государственнаго строя при выясненіи юридической природы послѣдняго, все-же, имъ намѣчаются многія данныя, которыя мѣшаютъ признать этотъ строй конституціоннымъ. Упускаетъ изъ виду онъ одно, именно, что верховенство въ силу статьи 4 Основныхъ Законовъ принадлежитъ только Государю Императору... Но заключеніе его, что строй нашъ самодержавно-конституціонный, совершенно не допустимо. Самодержавіе и ограниченность явленія между собой непримиримыя. Государственный строй не можетъ быть одно-

[1]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 67—68.

временно и самодержавнымъ, и конституціоннымъ. Не можемъ мы, кстати сказать, раздѣлять и нѣкоторыхъ сожалѣній профессора В. В. Ивановскаго о несовершенствахъ русскаго строя. Вопросъ о формѣ правленія, какъ и всѣ вопросы права, имѣетъ не абсолютное, а относительное значеніе и, пока что, мы скорѣе, чѣмъ къ этимъ сожалѣніямъ, можемъ присоединиться къ мнѣнію графа С. Ю. Витте, выраженному въ слѣдующихъ строкахъ:

„Можно вѣрить, — и лично я исповѣдую это убѣжденіе, —что *конституція* вообще *„великая ложь* нашего времени" и что, въ частности, въ Россіи, при ея разноязычности и разноплеменности, эта форма правленія непримѣнима безъ разложенія режима" [1]).

Въ заключеніе не мѣшаетъ сдѣлать одну немаловажную оговорку, именно, если нельзя говорить о конституціонномъ правленіи Россіи въ разъясненномъ его пониманіи, то можно говорить о русской конституціи. Дѣло въ томъ, что первое выраженіе имѣетъ въ русскомъ языкѣ, обыкновенно, матеріальное значеніе и въ приложенія къ монархическому строю обозначаетъ монархію ограниченную, а второе выраженіе, обыкновенно, имѣетъ формальное значеніе и притомъ въ двухъ смыслахъ. Подъ конституціей въ формальномъ смыслѣ слова понимаютъ 1) основные законы государства и 2) государственный строй, покоющійся на законахъ. Въ обоихъ смыслахъ можно говорить и о русской конституціи. Въ первомъ *нашей конституціей будутъ Основные Законы*, содержащіеся въ ч. I тома I Свода Законовъ. По своимъ темамъ и по особой юридической природѣ они вполнѣ соотвѣтствуютъ конституціоннымъ законамъ другихъ государствъ, хотя этого названія и не носятъ. Они говорятъ о верховной власти, о представительныхъ собраніяхъ, о правахъ гражданъ и пр. Для прохожденія ихъ установленъ особый порядокъ. Даже языкъ, которымъ говорится объ Основныхъ Законахъ, взятъ, какъ будто, изъ конституціонныхъ хартій Запада. Такъ, статьи 8 и 107 Основныхъ Законовъ говорятъ о „пересмотрѣ" ихъ.

Это пониманіе нашихъ Основныхъ Законовъ отмѣча-

---

[1]) Гр. Витте, Самодержавіе и земство, стр. 210—211.

ется и нѣкоторыми изслѣдователями. Г. Захаровъ говоритъ, что *„по своему содержанію*, опредѣляющему общій порядокъ государственныхъ властей, наши Основные Законы, несомнѣнно, могутъ именоваться тѣмъ именемъ, которое присвоено наукой для законовъ, устанавливающихъ внутреннюю организацію въ странѣ,—*конституціей*“ [1]).

Также г. Шалландъ: „Хотя наше законодательство и раньше выдѣляло особую категорію законовъ, называвшихся основными законами, но въ виду отсутствія какихъ либо особыхъ правилъ, опредѣляющихъ особыя условія ихъ пересмотра, они совершенно сравнивались со всѣми прочими законами. Поэтому, съ созданіемъ этихъ правилъ у насъ появляется *конституція въ формальномъ смыслѣ*, такъ какъ въ матеріальномъ смыслѣ, т. е., въ смыслѣ юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ государственный правопорядокъ, Основные Законы были у насъ и раньше“ [2]).

По словамъ гр. Сперанскаго, „нѣтъ государства, въ коемъ бы не было своихъ основныхъ законовъ... Основные законы, въ общемъ ихъ составѣ, именуются государственнымъ уставомъ (Constitutio). Уставъ сей можетъ дѣйствовать и безъ письменъ; положенія его могутъ быть начертаны въ нравахъ и обычаяхъ; могутъ храниться въ установленіяхъ и безъ хартіи. Хартіи не всегда суть истины“ [3]).

Во второмъ, это будетъ *покоющійся на Основныхъ Законахъ государственный строй Россіи*, т. е., русское государственное устройство. Въ этомъ смыслѣ русскій государственный строй былъ и до 1905—6 г. конституціоннымъ, т. к. Основные Законы существуютъ со времени изданія Свода Законовъ. Въ этомъ случаѣ государство конституціонное противополагается государствамъ, основанія устройства которыхъ въ законѣ не опредѣлены, т. е., деспотическимъ.

„И абсолютная монархія“, говоритъ проф. Еллинекъ, „имѣетъ *свою развитую конституцію*, основой которой является делегація посредствующимъ органамъ функцій, по своей субстанціи, остающихся у монарха“ [4]).

---

[1]) Захаровъ, Система..., стр. 123.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 21.

[3]) Гр. Сперанскій, Руководство..., стр. 92.

[4]) Еллинекъ, Общее ученіе о государствѣ, стр. 164.

Въ томъ-же смыслѣ г. Тихомировъ пишетъ: „Я употребляю... слово „конституція" не въ смыслѣ „ограниченія" монархической власти, а въ прямомъ смыслѣ слова, то-есть какъ правильное, *закономѣрное построеніе учрежденій.* Монархическая конституція — значитъ система правильно организованныхъ учрежденій, созданныхъ монархіей, какъ властью верховною" [1]).

Съ этой-же точки зрѣнія г. Захаровъ совершенно вѣрно не находитъ противоположенія между самодержавіемъ и конституціей: „Всматриваясь въ нашу исторію, и вспоминая всю картину противопоставленія конституціи и самодержавія, невольно удивляешься этому узкому, одностороннему, антиюридическому взгляду. И мы должны еще разъ повторить, что эти два понятія не только совмѣстимы, но одно является общимъ, а другое частнымъ, *если конституція — зафиксированное, установленное изложеніе формъ властвованія, то самодержавіе есть одна изъ этихъ формъ*" [2]).

Наконецъ, интересно напомнить слѣдующія краснорѣчивыя слова члена 3 Государственной Думы г. Шечкова: „Я правый, но считаю по совѣсти для себя возможнымъ сказать, что я тоже стою за *конституцію*, за ту конституцію, которая написана рукой тысячелѣтней исторіи въ груди всякаго русскаго человѣка; въ ней сіяетъ слово „самодержавіе" и этого слова не вычеркнуть ни перу законовѣда, ни перу адвоката, или какому бы то ни было" [3]). Въ заключеніе всего изслѣдованія остановимся на одномъ спеціальномъ вопросѣ.

Для тѣхъ лицъ, которыя считаютъ, что современный государственный строй Россіи является строемъ новымъ, возникаетъ вопросъ, съ какого-же момента онъ дѣйствуетъ, когда именно совершился великій переломъ въ исторіи Верховной Власти въ Россіи? Разные ученые даютъ разный отвѣтъ на этотъ вопросъ. Нельзя и намъ обойти его молчаніемъ. Одни указываютъ на 17 октября 1905 г., другіе на 20 апрѣля 1906 г., третьи на 27 апрѣля 1906. Познако-

---

[1]) Тихомировъ, Монархическая Государственность, IV, стр. 153.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 137.

[3]) Шечковъ. Государственная Дума, засѣданіе 13 XI 1907 г. Отчетъ, стр. 232.

мимся съ нѣкоторыми объясненіями. Въ защиту первой даты выступаютъ проф. Л. А. Шалландъ, проф. В. В. Ивановскій, проф. В. М. Грибовскій, прив.-д. В. М. Гессенъ и др.

Манифестъ 17 октября создалъ, по мнѣнію проф. Шалланда, органъ, ограничивающій Монарха. „*Съ этого момента Россія становится ограниченной конституціонной монархіей*“ [1]). „Третій — центральный пунктъ — манифеста 17 октября уже, безъ сомнѣнія, есть настоящая юридическая норма, устанавливающая, какъ незыблемое начало...“ и т. д. [2]).

По увѣренію прив.-д. Гессена съ 17 октября „неограниченной, или *самодержавной власти* de jure на Руси *не существуетъ*“ [3]).

На той-же точкѣ зрѣнія стоитъ учебникъ по программѣ проф. И. А. Ивановскаго: „*Манифестъ 17-го окт. 1905 года* окончательно порываетъ съ прошлымъ неограниченнымъ самодержавіемъ, установивъ, „какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Гос. Думы“. Такъ Россія становится ограниченной конституціонной монархіей“ [4]).

Та-же мысль выражена въ учебникѣ проф. В. В. Ивановскаго: „*Манифестъ 17 октября 1905 года* имѣетъ громадное юридическое значеніе; это актъ монархической власти, знаменующій ея отреченіе отъ началъ неограниченности и, слѣдовательно, введеніе въ Россіи конституціонной монархіи“ [5]). „Всѣ тѣ четыре пункта, которые онъ содержитъ, имѣютъ обязательный юридическій характеръ“ [6]).

Къ этой-же группѣ изслѣдователей примыкаетъ и проф. Грибовскій: „Юридическое ограниченіе власти Монарха съ момента изданія *манифеста 17-го октября* уже существовало, но приведеніе въ дѣйствіе новыхъ формъ требовало времени; еще фактически не существовало того учрежденія, которому предоставлено раздѣлить съ Монархомъ

[1]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 19.

[2]) Шалландъ, Русское Государственное Право, стр. 20.

[3]) Гессенъ, Самодержавіе..., стр. 631.

[4]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 94.

[5]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 311.

[6]) Ивановскій, Учебникъ.., стр. 312.

право законодательства. Между тѣмъ, дѣло ближайшаго правового улучшенія печати, вопросъ о собраніяхъ и проч. требовали скорѣйшаго осуществленія. Въ итогѣ получилось по отношенію къ дѣйствію п. 3-го манифеста 17 октября нѣкоторое vacatio legis, закончившееся 27 апрѣля 1906 г. въ день перваго созыва парламента. Въ этотъ промежутокъ Императоръ, будучи ограниченнымъ, тѣмъ не менѣе законодательствовалъ въ условіяхъ стараго порядка по праву, за отсутствіемъ требуемаго закономъ законодательнаго органа" [1]).

Эта теорія вызываетъ, однако, серьезныя возраженія противъ себя. Г. Захаровъ пишетъ: „Манифестъ 17 октября *не вводилъ тотчасъ непосредственно новый законодательный порядокъ*, онъ устанавливалъ его въ будущемъ съ момента собранія Госуд. Думы, вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не сопровождался отмѣною дѣйствія существовавшихъ тогда Основныхъ Законовъ, хотя пересмотръ ихъ логически являлся первой неотложной необходимостью, а поэтому они сохраняли въ этотъ моментъ всю свою силу. Вотъ почему издаваемые въ это время въ старомъ установленномъ порядкѣ законы были настоящими, а не „временными" законами, какъ это считаетъ В. Гессенъ". Далѣе, „нельзя не признать, что манифестъ 17 октября, при сохраненіи общихъ основъ власти, являлся прямымъ продолженіемъ принципа привлеченія выборныхъ лицъ отъ населенія манифеста 6 августа, которымъ-же и предусматривалось сохраненіе за Верховной Властью права усовершенствовать учрежденіе Гос. Думы, „когда сама жизнь укажетъ необходимость измѣненій", которыя „удовлетворяли бы потребностямъ времени и благу государственному" [2]).

Чрезвычайно сильно и убѣдительно критикуетъ изложенную точку зрѣнія на манифестъ 17 октября и проф. Палiенко: „Содержаніе манифеста 17 октября и сопутствовавшаго ему Высочайше одобреннаго всеподданнѣйшаго доклада предсѣдателя Совѣта Министровъ указывало на намѣреніе Верховной Власти преобразовать строй Рос-

---

[1]) Грибовскій, Государственное Устройство..., стр. 32.

[2]) Захаровъ, Система..., стр. 120—121.

сіи на началахъ правоваго государства. Такъ какъ неограниченный доселѣ Монархъ предписываетъ установленному Имъ „правительству“ выполненіе „непреклонной“ Его воли—даровать населенію ,,незыблемыя основы гражданской свободы“, далѣе установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія народнаго представительства, и обезпечить дѣйствительный надзоръ надъ закономѣрностью дѣйствій власти, — установленіе такого порядка, несомнѣнно, означало бы *введеніе въ Россіи не только представительнаго, но и конституціоннаго образа правленія*, превращеніе Россіи изъ монархіи неограниченной въ монархію ограниченную, конституціонную“ [1]).

,,Утвердительное рѣшеніе вопроса, т. е., что уже съ момента изданія манифеста 17 октября Россія юридически перешла къ конституціонному строю, явилось весьма распространеннымъ въ обществѣ, какъ соотвѣтствующее его напряженнымъ ожиданіямъ, несмотря на то, что самая редакція манифеста давала весьма серьезныя основанія къ сомнѣнію въ этомъ. Сторонники этого мнѣнія утверждаютъ, что манифестъ 17 октября является законодательнымъ актомъ, вводящимъ конституціонное начало въ наше государственное право, такъ какъ въ немъ (пунктъ 3 манифеста) выражена ,,непреклонная воля Самодержца“ установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія народнаго представительства. ,,Непреклонная воля Самодержца“, замѣчаетъ В. М. Гессенъ, есть законъ; выполненіе этого закона, возложенное на правительство, для послѣдняго обязательно. Другими словами, правительство обязано принять мѣры къ созыву Государственной Думы и воздержаться отъ проектированія, впредь до такого созыва, какихъ бы то ни было законодательныхъ мѣропріятій“. По мнѣнію г. Нечаева, ,,возложеніе манифестомъ 17 октября на обязанность правительства выполненія непреклонной воли Монарха, выраженной въ п. 1, 2 и 3 манифеста, является не простымъ приказомъ въ области верховнаго управленія, опредѣляющимъ политику правительства на почвѣ дѣйствующихъ законовъ, но зако-

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 36.

нодательнымъ актомъ". Манифестъ „устанавливаетъ, слѣдовательно, законодательные принципы, а не основы политики", содержитъ повелѣніе Совѣту Министровъ изготовить новые законы на принципахъ, здѣсь указанныхъ. Въ манифестѣ 17 октября, поясняетъ далѣе г. Нечаевъ, „Царь отказывается отъ рѣшающаго голоса въ законодательствѣ". „Повелѣніе, обращенное въ манифестѣ къ Совѣту Министровъ, имѣетъ только одинъ смыслъ—возложенія на него обязанности озаботиться внесеніемъ этого правила въ Сводъ Законовъ и соотвѣтствующаго измѣненія въ Учрежденіи Думы". „Такимъ образомъ постановленіе манифеста 17 октября—законъ, долженствующій быть внесеннымъ въ Сводъ Законовъ. Въ какую часть? Очевидно, что въ Основные Законы" [1]).

„Но вопросъ именно въ томъ, въ чемъ состоитъ этотъ законодательный актъ? Превращалъ ли онъ уже учрежденную 6 августа 1905 года законосовѣщательную Государственную Думу въ законодательную съ самаго момента изданія манифеста 17 октября, или то былъ актъ Монарха, которымъ, въ виду важности предвозвѣщенной реформы и всенароднаго ея значенія, предписывалось въ формѣ торжественнаго закона правительству, подчиненному Монарху,—преобразуемому Совѣту Министровъ, *разработать и представить къ санкціи Монарха новое учрежденіе Государственной Думы* съ указанными болѣе широкими полномочіями въ дѣлахъ законодательства, но при этомъ не ограничивались однако ни въ чемъ, впредь до созданія соотвѣтственнаго новаго учрежденія Думы, законодательныя и учредительныя полномочія неограниченнаго Монарха Текстъ манифеста 17 октября редактированъ такъ, что даетъ, по нашему мнѣнію, основаніе лишь къ послѣднему рѣшенію вопроса" [2]). „Въ морально-политическомъ отношеніи манифестъ 17 октября есть декларація величайшей важности, но съ формально-юридической стороны она *не ввела никакихъ существенныхъ измѣненій въ дѣйствовавшее въ этотъ*

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 37.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 38.

моментъ государственное право Россіи, предуказавъ лишь путь, по которому должна была итти реформа“ [1]).

„Г. Лазаревскій правильно утверждая, что и послѣ манифеста 17 октября Государь оставался Монархомъ неограниченнымъ, ошибается, когда затѣмъ утверждаетъ: „Но для того, чтобы эта власть оказалась ограниченною... ни въ какомъ новомъ, дополнительномъ законодательномъ актѣ нужды не было, ибо, если бы Государь послѣ созыва первой Думы продолжалъ законодательствовать помимо нея, или если бы Онъ создалъ въ видѣ закона актъ, не одобренный Государственною Думою, то это было бы явнымъ и несомнѣннымъ нарушеніемъ манифеста 17-го октября“. Такимъ образомъ, продолжаетъ г. Лазаревскій, „изъ смысла самого манифеста вытекаетъ, что онъ не создалъ перехода отъ самодержавія къ ограниченной монархіи, но что этотъ переходъ былъ, такъ сказать, предрѣшенъ манифестомъ и находился въ зависимости отъ созыва Думы, т. е., отъ наступленія извѣстнаго фактическаго условія“ [2]). Блестящій анализъ этотъ вполнѣ освѣщаетъ вопросъ и добавить къ нему ничего существеннаго нельзя.

Вызываетъ возраженія противъ себя и спеціальная точка зрѣнія проф. В. М. Грибовскаго. Проф. С. А. Котляревскій пишетъ: „Мы не можемъ признать правильнымъ взглядъ В. М. Грибовскаго, что „манифестъ 17-го октября —не простое обѣщаніе, не только программа предстоящихъ преобразованій; въ п. 3-мъ, касающемся Государственной Думы, это законъ“. Непонятно, почему авторъ выдѣляетъ 3-й пунктъ; подобно 1-му и 2-му, онъ выражаетъ лишь обязанность правительства „выполнить непреклонную волю“ Монарха. Юридическія послѣдствія создаются лишь по мѣрѣ того, какъ правительство выполняетъ данное заданіе, и п. 3-й осуществляется въ учрежденіи Г. Думы и Г. Совѣта 20-го февраля и въ Основныхъ Законахъ 23-го апрѣля. Въ этомъ смыслѣ существуетъ большое различіе между манифестомъ 17-го октября и указомъ о вѣротерпимости 17 апрѣля 1905 г., который создавалъ готовыя нормы; на-

---

[1]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 42.

[2]) Паліенко, Основные Законы..., стр. 43.

противъ, можно скорѣе сопоставить манифестъ съ указомъ 12 декабря 1904 г., выполненіе котораго возложено было на Комитетъ Министровъ". Кромѣ того, врядъ ли можно согласиться и съ тѣмъ, что манифестомъ 17 октября было установлено vacatio legis. Ни откуда этого вывести нельзя.

Въ концѣ концовъ, возможно дѣйствительно смотрѣть на манифестъ 17 октября, какъ на законъ, но только нормы, содержащіяся въ немъ, обращаются къ правительству, а не къ подданнымъ. Причемъ одни думаютъ, что имъ предписывалось правительству внести содержащіяся въ немъ нормы въ Сводъ Законовъ. На этой точкѣ зрѣнія стоитъ прив.-доц. Нечаевъ: „Повелѣніе, обращенное въ манифестѣ къ Совѣту Министровъ, имѣетъ только одинъ смыслъ: возложенія на него *обязанности озаботиться внесеніемъ этого правила въ Сводъ Законовъ* и соотвѣтствующаго измѣненія въ Учрежденіи Думы" [1]). Другіе полагаютъ, что правительство обязывалось лишь къ потому, чтобы были выработаны по всѣмъ тремъ пунктамъ юридическія нормы, подлежащія внесенію въ Сводъ Законовъ.

Проф. Куплеваскій: „Манифестъ 17-го октября 1905 г. не имѣетъ значенія непосредственнаго источника права, такъ какъ въ немъ заключаются не самые законы, а только заявленіе Верховной Власти о своихъ намѣреніяхъ установить новые законы и *приказъ* подлежащимъ лицамъ и учрежденіямъ *таковые изготовить*" [2]).

Д-ръ А. Пальме: „Staatsrechtlich heisse diese Botschaft *nur die Bedeutung eines Versprechens*; der Kaiser blieb bis zum Zusammentritt des Parlaments unumschränkter Herrscher, der als solcher das Recht behielt, die künftige Verfassung in dem verheissenen Rahmen auszubauen" [3]).

Г. Шлезингеръ который присоединялся къ господствующимъ партіямъ 3 Думы: „Diese vertraten vielmehr die Auffassung, dass der Manifest vom 17 Oktober nur *das Versprechen einer Verfassungsreform* bedeute, während der Erlass der Reichsduma — und Reichsratsordnungen" von 20 Februar

---

[1]) Нечаевъ, Манифестъ 17 октября..., стр. 294.

[2]) Куплеваскій, Историческій очеркъ..., стр. 64.

[3]) Palme, Die russische Verfassung..., S. 81.

1906, der Budgetvorschriften, der Wohlgesetze und schliesslich der Staatsgrundgesetze als Einlösung dieses Versprechens anzusehen sei. Dieser Auffassung muss als der einzieg zutreffenden zugestimmt werden" [1]).

Распространено, далѣе, мнѣніе, что моментомъ перехода къ новому строю надо считать день созыва Государственной Думы, т. е., 27 апрѣля 1906 г. Это воззрѣніе находимъ мы въ учебникѣ по программѣ проф. И. А. Ивановскаго: „Въ манифестѣ 20-го февраля опредѣляется моментъ перехода отъ неограниченной самодержавной власти Монарха къ власти ограниченной (конституціонной); такимъ моментомъ является—„время созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы", послѣ котораго „законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы". Такимъ образомъ, съ 27 апрѣля 1906 года, т. е., *со дня, когда собралась первая Дума, власть Монарха приняла конституціонную форму*" [2]).

Его придерживается и прив.-доц. Лазаревскій: „Въ манифестѣ 20 февраля 1906 г. объ измѣненіи учрежденія Государственнаго Совѣта и о пересмотрѣ учрежденія Государственной Думы, сказано: „Мы постановляемъ впредь общимъ правиломъ, что со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы". Такимъ образомъ, днемъ перехода Россіи отъ самодержавнаго режима къ конституціонному долженъ быть признанъ день, когда собралась первая Дума, т. е., *27 апрѣля 1906 года*" [3]).

Н. А. Захаровъ не можетъ согласиться съ этой точкой зрѣнія: „Возможна была бы рѣчь о 27 апрѣля, какъ о созданіи новаго принципа власти, если бы наша конституція, подобно, напримѣръ, ст. 70 бельгійской, ст. 53 греческой, ст. 100 нидерландской, признавала бы за Госуд. Думой *самостоятельное право собранія* къ опредѣленному числу по собственному почину, а не по указу Императора" [4]). „День

---

[1]) Schlesinger, Die Verfassungsreform..., S. 411.

[2]) Ивановскій, Учебникъ..., стр. 109.

[3]) Лазаревскій, Лекціи..., I, стр. 117.

[4]) Захаровъ, Система..., стр. 122.

собранія первой Государственнй Думы, 27 апрѣля, можно считать переходомъ къ новому законодательному порядку исключительно съ фактической стороны, какъ со дня открытія дѣйствій законодательныхъ органовъ, наличіе которыхъ требуетъ и соблюденія новыхъ, ранѣе сего момента установленныхъ, правилъ; на этой-же практической точкѣ зрѣнія и стоитъ, очевидно, манифестъ 20 февраля 1906 года, постановляющій общее правило, что „со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, законъ не можетъ воспринять силы безъ одобренія Совѣта и Думы", т. е., съ момента фактическаго существованія новыхъ органовъ законодательства.

„Но, вѣдь, съ юридической общеустановленной точки зрѣнія законъ сохраняетъ свою силу до того момента, когда онъ будетъ отмѣненъ новымъ съ нимъ равносильнымъ: манифестъ 17 октября не отмѣнилъ существовавшихъ Основныхъ Законовъ, и послѣдніе *сохраняли свою силу до замѣны ихъ новыми, т. е., до 23 апрѣля*, когда всѣ изданныя доселѣ и существовавшія законоположенія были соединены вмѣстѣ и установили тотъ путь, по которому долженъ былъ идти новый законодательный порядокъ, и самый созывъ Гос. Думы, равно какъ и всѣ полномочія законодательныхъ органовъ, были очерчены Основными Законами. Вотъ почему было бы болѣе правильнымъ признать установленіе у насъ новаго конституціоннаго строя со дня опубликованія новыхъ Основныхъ Законовъ, т. е., 23 апрѣля.

„Если-же держаться того толкованія, съ юридической точки зрѣнія, что въ первый день собранія первой Думы произошла смѣна режимовъ, что и имѣется въ виду писателями, разсматривающими указанные акты съ политической точки зрѣнія, то тогда слѣдуетъ признать, что съ этого момента режимъ монархическій, режимъ верховенства единой Самодержавной Власти, какъ центра и перводвигателя въ области государственной жизни, замѣнился теоретическимъ понятіемъ *народнаго верховенства*, истинное выраженіе воли котораго никогда не можетъ быть точно опредѣлено, и уступилъ мѣсто главенству органа, служащаго выраженіемъ *общей народной воли*" [1]).

---

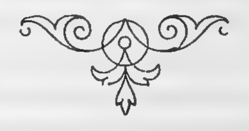
[1]) Захаровъ, Система..., стр. 121.

Замѣчанія эти имѣютъ весьма серьезное значеніе, но вполнѣ согласиться съ ними нельзя. Если они вполнѣ убѣдительно доказываютъ невозможность отнесенія момента перехода къ новому государственному строю на 27 апрѣля 1906 г., то никакъ нельзя считать доказаннымъ, что этимъ срокомъ является 23 апрѣля того-же года. Законы 23 апрѣля основъ русскаго государственнаго строя не измѣняли, они лишь реформировали его. *Считать*, что съ нихъ начинается *эра новаго государственнаго строя* въ Россіи, съ развиваемой въ этомъ изслѣдованіи точки зрѣнія, *нельзя*.

Съ точки зрѣнія установленнаго нами воззрѣнія на дѣйствующій государственный строй, какъ строй лишь обновленный, но по существу своему остающійся прежнимъ, *вся эта котраверза* о моментѣ перехода къ новымъ порядкамъ *не имѣетъ, серьезнаго, значенія*. Великія преобразованія, совершенныя въ 1905—1906 гг., покоются на цѣломъ рядѣ государственныхъ актовъ, касающихся разныхъ сторонъ русской государственной и народной жизни. Каждый изъ нихъ вступалъ въ дѣйствіе въ извѣстный срокъ, согласно указаніямъ дѣйствующаго права. Одинъ изъ знаменательнѣйшихъ моментовъ новѣйшей государственной жизни Россіи, конечно, 27 апрѣля 1906 г., день открытія первой Государственной Думы. Но не менѣе важно, и 23 апрѣля того-же года, когда были изданы Основные Государственные Законы, содержаніе которыхъ далеко не ограничивается установленіемъ новаго порядка законодательствованія. Далѣе, чрезвычайно важно 6 августа 1905 г., когда была создана Государственная Дума и 17 октября 1905 г., когда Монархомъ были указаны начала, долженствующія лечь въ основу обновленнаго строя Россіи, или, какъ гласитъ манифестъ 20 февраля 1906 г., какъ были представлены „Государственной Думѣ новыя въ дѣлахъ законодательства полномочія“. Но, быть можетъ, еще важнѣе 12 декабря 1904 г., т. е., та дата, къ которой возводится великая реформаторская дѣятельность перваго десятилѣтія XX вѣка. Нельзя, наконецъ, особо не отмѣтить и 3 іюня 1907 г., когда было дано столь важное аутентичное толкованіе новымъ Основнымъ Законамъ.

Закончивъ, разсмотрѣніемъ этого вопроса, изученіе власти всероссійскаго Императора, авторъ хотѣлъ бы ду-

мать, что работа его, притязающая лишь на значеніе „очерковъ“ дѣйствующаго русскаго права, достигла двухъ результатовъ. Во первыхъ, она показала, что теорія личнаго верховенства Монарха, съ внѣшней, такъ сказать, стороны —обставлена гораздо болѣе богато, чѣмъ обыкновенно думаютъ, а съ внутренней—представляетъ собой *выдержанную и полную систему юридическихъ положеній, отвѣчающихъ запросамъ современнаго великаго государства*, поглотившаго рядъ, въ томъ числѣ и значительныхъ, народовъ, жившихъ въ прошломъ самостоятельно. Въ основѣ ея лежатъ верховенство и самодержавіе русскаго Царя, два начала, все значеніе которыхъ можетъ быть оцѣнено лишь въ свѣтѣ современныхъ ученій публичнаго права. При сколько нибудь глубокомъ и широкомъ изученіи системы русской государственной власти, становится понятнымъ, почему Русскій Народъ держался ея втеченіе долгаго ряда столѣтій. Великіе труды и кровавыя жертвы, которые понесли русскіе люди, созидая Императорскую власть, получаютъ объясненіе съ точки зрѣнія нашихъ основныхъ національныхъ задачъ и особенностей. Все это даетъ полное нравственное удовлетвореніе не только нашимъ великимъ предкамъ, создавшимъ Всероссійскую Имперію, но и живущимъ поколѣніямъ, готовымъ, что бы ни говорили заблуждающіеся, по старому — жизнь свою положить за Вѣру, Царя и Отечество“.



Указатель статей Свода Законовъ*).

*) Кромѣ Свода Законовъ, въ изслѣдованіи цитируются и другіе сборники: Сводъ Военныхъ Постановленій и пр.

Указатель Высочайшихъ указовъ и повѣленій.

Высочайшій манифестъ 26 февраля 1903 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка

Высочайшій указъ 12 декабря 1904 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка.

Высочайшій рескриптъ отъ 18 февраля 1905 г. на имя министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина.

Высочайшій указъ отъ 18 февраля 1905 г. о возложеніи на Совѣтъ Министровъ разсмотрѣнія предположеній, касающихся усовершенствованія государственнаго благоустройства.

Высочайшій манифестъ отъ 18 февраля 1905 г. о призывѣ властей и населенія къ содѣйствію Самодержавной Власти въ одолѣніи врага внѣшняго, въ искорененіи крамолы и въ противодѣйствіи смутѣ внутренней.

Высочайше утвержденное 6 іюня 1905 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія Законовъ.

Высочайшій манифестъ отъ 6 августа 1905 г. объ учрежденіи Государственной Думы.

Высочайшій указъ отъ 6 августа 1905 г. объ отмѣнѣ Высочайшаго указа отъ 18 февраля 1905 г.

Всеподданѣйшій докладъ статсъ-секретаря графа Витте отъ 17 октября 1905 г.

Высочайшій манифестъ 17 октября 1905 г. объ усовершенствованіи государственнаго порядка.

Высочайшій указъ отъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій.

Высочайшій манифестъ 22 октября 1905 г.

Высочайшій указъ 11 декабря 1905 г. объ измѣненіи положенія о выборахъ въ Государственную Думу и изданныхъ въ дополненіе къ нему узаконеній.

Высочайшій манифестъ отъ 20 февраля 1906 г. объ измѣненіи учрежденія Государственнаго Совѣта и о пересмотрѣ учрежденія Государственной Думы.

Высочайшій указъ отъ 8 марта 1906 г. объ утвержденіи правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ.

Высочайшее повелѣніе 17 апрѣля 1906 г. объ утвержденіи правилъ охраненія должнаго порядка въ помѣщеніяхъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы.

Высочайшій указъ отъ 23 апрѣля 1906 г. объ утвержденіи Основныхъ Законовъ.

Высочайшій указъ отъ 24 апрѣля 1906 г. объ утвержденіи учрежденія Государственнаго Совѣта.

Высочайшій манифестъ отъ 9 іюня 1906 г. о роспускѣ Государственной Думы и о назначеніи времени созыва вновь избранной Думы.

Высочайшее повелѣніе 16 февраля 1907 г. объ утвержденіи правилъ объ охраненіи должнаго порядка въ помѣщеніяхъ Государственнаго Совѣта.

Высочайшее повелѣніе 16 февраля 1907 г. объ утвержденіи правилъ объ охраненіи должнаго порядка въ помѣщеніяхъ Государственной Думы.

Высочайшій манифестъ 3 іюня 1907 г. о роспускѣ Государственной Думы и объ измѣненіи избирательнаго закона.

Для тѣхъ лицъ, которыя не могутъ прибѣгнуть къ Полному Собранію Законовъ, имѣется нѣсколько частныхъ сборниковъ, содержащихъ въ себѣ основные государственные акты послѣдняго времени.

Г. Савичъ, Новый государственный строй Россіи. Спб. 1907.

Л. Слонимскій, Конституція Россійской Имперіи. Спб. 1907.

Н. Лазаревскій. Законодательные акты переходнаго времени. Спб. 1908. Изд. 3.

Указатель литературныхъ пособій.

А.

З. Аваловъ, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія. Извѣстія С.-Петербургскаго Политехническаго Института. Т. X. Спб. 1908. В. I, стр. 21--45.

М. Александровъ, Государство, бюрократія и абсолютизмъ въ исторіи Россіи. Спб. 1910.

И. Аксаковъ, Сочиненія. Т. V. Государственный и земскій вопросъ. Москва. 1887.

А. Алексѣевъ, Русское Государственное Право. 2 изд. Москва. 1892.

А. Алексѣевъ, Къ ученію о юридической природѣ государства и государственной власти. Москва. 1894.

А. Алексѣевъ, Начала современнаго правоваго государства и русскій административный строй наканунѣ 6-го августа 1905 г.—Русская Мысль 1905. Ноябрь, стр. 159—201.

А. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. Москва. 1907.

А. Алексѣевъ, Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ. Москва. 1910.

А. Алексѣевъ, Основные законы 23 апрѣля 1906 г. въ истолкованіи проф. С. А. Котляревскаго.—Русскія Вѣдомости. 1912 № 102.

А. Алексѣевъ, Нѣсколько словъ по поводу статьи проф. С. А. Котляревскаго „Къ вопросу объ Основныхъ Законахъ“. Русскія Вѣдомости. 1912. №108.

И. Андреевскій, Русское Государственное Право. Т. I. Спб. 1866.

А. Аффольтеръ, Основныя черты общаго государственнаго права. Казань. 1895.

Б.

Я. Баршевъ, О религіозномъ, юридическомъ и историческомъ значеніи вѣрноподдани-

ческой присяги. Памятная книжка Лицея. Москва. 1882.

А. Башмаковъ, Народовластіе и государева воля. Опытъ догматическаго построенія. Спб. 1908.

Бесѣда преподобныхъ Сергѣя и Германа, Валаамскихъ чудотворцевъ. Спб. 1890.

В. Бѣлинскій, Очерки Бородинскаго сраженія, соч. Ѳ. Глинки. Полное собраніе сочиненій подъ редакціей Венгерова. Т. IV. Спб. 1901. Стр. 400—433.

В.

П. Верховской, О необходимости измѣнить русскіе Основные Законы въ пользу законодательной независимости православной русской Церкви. Берлинъ. 1913.

М. Владимірскій-Будановъ, Обзоръ исторіи русскаго права. Кіевъ. 1909.

Гр. С. Витте, Самодержавіе и земство. Спб. 1908.

В., Къ вопросу о самодержавіи.—Новое Время 1905. 31 декабря.

Г.

В. Гессенъ, Теорія правоваго государства.—Политическій строй современныхъ государствъ. Т. I. Спб. 1905. Стр. 117—187.

В. Гессенъ, Самодержавіе и манифестъ 17 октября. — Полярная Звѣзда, 10 февраля 1906 г. № 9.

Б. Глинскій, Къ вопросу о титулѣ „Самодержецъ" (изъ исторіи кодификаціи Основныхъ Законовъ въ 1906 г.).—Историческій Вѣстникъ. 1913. Февраль. Стр. 567—604.

Б. Глинскій, Къ исторіи составленія Основныхъ Законовъ въ 1906 г. Истор. Вѣстникъ 1913. Мартъ. Стр. 977.

М. Горенбергъ, Къ вопросу о контрассигнатурѣ и отвѣтственности министровъ. Право. 1907.

М. Горчаковъ, Письмо къ проф. Трейштке по поводу нѣкоторыхъ его сужденій о русской православной Церкви, соч. Н. Н. — Сборникъ Государственныхъ Знаній. Т. II. Спб. 1875. Стр. 203—216.

А. Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, 3 тома. Спб. 1875. 1881. 1883.

Т. Грановскій, Записка и программа учебника всеобщей исторіи. Сочиненія. Изд. 3. Ч. II. Москва 1892. Стр. 435—451.

В. Грибовскій, Государственное устройство и управленіе Россійской Имперіи. Одесса. 1912.

D-r W. Gribowski, Das Staatsrecht des Russischen Reiches. Tübingen. 1912.

Л. Гумпловичъ, Общее уче

ніе о государствѣ. Спб. 1910.

Д.

*Д. Х.****, Самодержавіе. Опытъ схематическаго построенія этого понятія. Москва. 1905.

Державинъ, Пожарскій, или освобожденіе Москвы. Героическое представленіе въ четырехъ дѣйствіяхъ. Сочиненія. Изд. Императорской Академіи Наукъ. Т. IV. Спб. 1867. Стр. 129—192.

Н. Данилевскій, Сборникъ политическихъ и экономическихъ статей. Спб. 1890. Статья: „Нѣсколько словъ по поводу конституціонныхъ вожделѣній нашей либеральной прессы". Стр. 220—230.

Н. Данилевскій, Россія и Европа. Изд. 4. Спб. 1889.

Эд. Дженксъ, Происхожденіе верховной власти. Спб. 1907.

А. Дживелеговъ, Ростъ представительныхъ учрежденій на западѣ. Москва. 1906.

Еп. Димитрій, Значеніе самодержавія въ исторіи Русскаго Народа. Одесса. 1906.

И. Дитятинъ, Верховная власть въ Россіи XVIII в.—Русская Мысль. 1881. Мартъ, апрѣль.

Ѳ. Достоевскій, Дневникъ писателя. 1881. Январь. Полное собраніе сочиненій. Изд. 4. Т. 11. Спб. 1891.

М. Дьяконовъ, Власть Московскихъ государей. Спб. 1889.

Б. Дьякъ, Ограничена ли власть монарха по законамъ Россійской Имперіи. Спб. 1907.

В. Дьячанъ, Участіе народа въ верховной власти въ славянскихъ государствахъ до измѣненій ихъ государственнаго устройства въ XIV и XV вѣкахъ. Варшава. 1882.

И. Дмитрюковъ, Къ вопросу о 96 ст. Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Петербургъ. 1909.

А. Доброклонскій, Руководство по исторіи русской Церкви. Выпускъ 4 (Синодальный періодъ 1700—1890 г.). Москва. 1893.

Кн. С. Друцкій, Ст. 87 Основныхъ Законовъ.—Право. 1907. № 40.

Проф. Д., Ст. 17 правилъ 8-го Марта 1906 г. и ея примѣненіе на практикѣ.—Право. 1907. № 42.

Л. Дюги, Конституціонное право. Москва. 1908.

Е.

Г. Евреиновъ, Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій Россіи и народное представительство. Изд. 2. Спб. 1905.

А. Елистратовъ, Государственное право. Москва. 1912.

Г. Еллинекъ, Конституціи,

ихъ измѣненія и преобразованія. Спб. 1907.

Г. Еллинекъ, Общее ученіе о государствѣ. Спб. 1903.

I. Engelmann, Staatsrecht des Russischen Reiches. Freiburg. 1889.—Haudbuch des oeffentlichen Rechts der Gegenwart. IV B. 2 Halbband.

Ж.

И. Ждановъ, Сочиненія Царя Ивана Васильевича. Сочиненія, т. I, стр. 161—171.

В. Жуковскій, О происшествіяхъ 1848. (изъ письма къ гр. Ш—ку). Сочиненія. Изд. 7. Т. VI. Стр. 146—162.

З.

Д. Завалишинъ, Записки декабриста. Мюнхенъ. 1904.

Загоскинъ, Исторія права русскаго народа. Казань. 1889.

А. Зандеръ, Историческій очеркъ развитія Самодержавной Верховной Власти въ Россіи. Вильно. 1910.

Н. Захаровъ, Система русской государственной власти. Новочеркасскъ. 1912.

И.

Учебникъ государственнаго права. По программѣ проф. Спб. университета И. А. Ивановскаго. 2 изд. Спб. 1912.

В. В. Ивановскій, Русское Государственное Право. Томъ I. Казань. 1895.

В. В. Ивановскій, Учебникъ государственнаго права. Изд. 1. Казань. 1908.—Изд. 2. Казань. 1909.—Изд. 3. Казань. 1910.—Въ настоящее время появилось 4-ое изданіе этого распространеннаго учебника, но намъ пришлось пользоваться старыми.

К.

К. Кавелинъ, Собраніе сочиненій. Т. 2. Спб. 1898. Статья: „Политическіе призраки", стр. 927—994.

P. Kazansky, Revolution und constitutionelle Rechte des russischen Kaisers.—Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. Juli 1906. S. 172—176.

M. Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung des Russischen Reiches. Heidelberg. 1908.

Н. Карамзинъ, Мнѣніе русскаго Гражданина. — Библіофилъ, Русско-Польскія отношенія. Вильно. 1896. Стр. 3—8.

Н. Карамзинъ, О древней и новой Россіи въ ея политическомъ и гражданскомъ отношеніяхъ.—Русскій Архивъ. 1870. Стр. 2225—2350.

Т. Карлетти, Современная Россія. 2 ч. Спб. 1895.

Н. Карѣевъ, Происхожденіе современнаго народно-правоваго государства. Спб. 1908.

В. Катковъ, О русскомъ са-

модержавіи.— Харьковскія губернскія Вѣдомости. 1906. И отдѣльно.

В. Катковъ, Нравственная и религіозная санкція русскаго самодержавія. — Харьковскія Губернскія Вѣдомости. 1907. И отдѣльно.

В. Катковъ, Кавелинъ, какъ защитникъ самодержавія. Харьковскія Губернскія Вѣдомости. 1907. И отдѣльно.

В. Катковъ, О власти русскаго Императора и ея недругахъ.—Русская Рѣчь. 1912. № 1870.

М. Катковъ, О самодержавіи и конституціи. Москва. 1905.

А. Кирѣевъ, Россія въ началѣ XX столѣтія. Спб. 1905.

С. Князьковъ, Самодержавіе въ его исконномъ смыслѣ. Спб. 1906. (На правахъ рукописи).

М. Ковалевскій, Изъ исторіи государственной власти въ Россіи. Москва. 1905.

М. Ковалевскій, Очерки по исторіи политическихъ учрежденій Россіи. Спб. 1908.

Ѳ. Кокошкинъ, Самодержавіе.—Русскія Вѣдомости. 1906. № 40.

Ѳ. Кокошкинъ, Русское Государственное Право. В. I, II. Москва. 1908. 2 изд. 1912.

X.—S. Combothecra, Monographies de droit public. Paris. 1909. Lois fondamentales et nouveau régime en Russie. P. 233—249. Конституціонная Россія и самодержавіе.—Право. 1906 № 7.

Н. Коркуновъ, Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ. Спб. 1890.

Н. Коркуновъ, Русское Государственное Право. Изд. 7. Т. I и изд. 6. Т. II. Спб. 1909.

Н. Коркуновъ, Указъ и законъ. Спб. 1894.

С. Корфъ, Исторія русской государственности. Т. I. Спб. 1908.

Бар. М. Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго.

Н. Костомаровъ, Начало единодержавія въ древней Руси.—Вѣстникъ Европы. 1870. Ноябрь, стр. 5—56. Декабрь, стр. 495—563.

С. Котляревскій, Юридическія предпосылки русскихъ Основныхъ Законовъ. Москва. 1912.

С. Котляревскій, Къ вопросу объ Основныхъ Законахъ.—Русскія Вѣдомости. 1912. № 105.

С. Котляревскій, Конституціонное государство. Москва, 1907.

Г. Кохъ, Очерки по исторіи поличическихъ идей и государственнаго управленія,—Спб. 1892.

Ал. Ксюнинъ, Что такое Государственная Дума? Конституціонная монархія. Спб. 1907.

П. Кременецкій, Христіан-

ское ученіе о Царской власти и объ обязанностяхъ вѣрноподданныхъ. Мысли вкратцѣ извлеченныя изъ проповѣдей Филарета, митрополита Московскаго. Москва 1888.

С. Кузминъ, Народъ и власть. Спб. 1907.

Н. Куплеваскій, Русское государственное право. Т. I. Изд. 2, Харьковъ, 1902.

Н. Куплеваскій, Историческій очеркъ преобразованія государственнаго строя въ царствованіе Императора Николая II. В. I. Спб. 1912.

Л.

Н. Лазаревскій, Лекціи по русскому государственному праву. I и II. Спб. 1910.

Н. Лазаревскій, Самодержавіе. Энциклопедическій словарь Брокгауза и Ефрона. Полутомъ 56, стр. 206.

Н. Лазаревскій, Вліяніе закрытія сессіи или окончанія легислатуры для судьбы законопроектовъ, принятыхъ палатами, — Право. 1907 № 48.

В. Латкинъ, О титулѣ самодержецъ. — Слово, 1906. № 366.

В. Латкинъ, Учебникъ исторіи русскаго права періода Имперіи. Изд. 2. Спб. 1909.

К. Леонтьевъ, Византизмъ и славянство. Москва, 1876.

К. Леонтьевъ, Востокъ, Россія и Славянство. Собраніе сочиненій, т. V—VI, Москва. 1912.

A. Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes. Paris. I. II. 1881—1882.

Б. Линскій, Голосъ и воля народа въ государствѣ. Спб. 1905.

А. Ломанъ, Современное ученіе о государственной власти. Спб. 1896.

П. Люблинскій, Право амнистіи. Спб. 1907.

М.

Я. Магазинеръ, Самодержавіе народа. Спб. 1905.

Я. Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право Россіи. Спб 1911.

А. Макаровъ, Къ исторіи кодификаціи основныхъ законовъ. Спб. 1912.

А. Менгеръ, Новое ученіе о государствѣ. Москва, 1905.

П. Мижуевъ, Глава государства. Организація высшей исполнительной власти въ главныхъ странахъ современнаго міра. Спб. 1906.

П. Мижуевъ, О сущности и формахъ государственнаго строя. Спб. 1906.

А. Мишель, Идея государства. Спб. 1903.

П. Милюковъ, Исконныя начала и требованія жизни въ русскомъ государственномъ строѣ. Ростовъ н/Д. 1905.

С. Муромцевъ, Къ вопросамъ

законодательной техники. Право, 1907. № 39.

Націоналисты въ 3-ей Государственной Думѣ. Спб. 1912.

В. Нечаевъ, Манифестъ 17 октября и форма правленія. Полярная Звѣзда. 5 января 1906 г. № 4.—12 января 1906 г. № 5.

В. Нечаевъ, Еще нѣсколько словъ о самодержавіи и манифестѣ 17 октября.—Полярная Звѣзда. 26 февраля 1906 г. № 11.

Н. Николинъ, Государственное устройство Россіи и Государственная Дума. Спб. 1906.

Д. Никольскій, Государственное право. (Семейный университетъ Комарскаго). Спб. 1895.

Бар. Б. Нольде, Очерки русскаго конституціоннаго права. I. Статья 87 Основныхъ Законовъ. II. Совѣтъ Министровъ. Извѣстія С.-Петербургскаго Политехническаго Института. Т. VIII, IX и XI. Спб. 1907. 1908. 1909.—И отдѣльно.

Бар. Б. Нольде, Очерки русскаго государственнаго права. Спб. 1911.

О.

В. Обнинскій, Новый строй. 2 части. Москва. 1911.

В. Орландо, Принципы конституціоннаго права. Москва, 1907.

П.

К. Пажитовъ, Къ вопросу о русской конституціи.—Образованіе. 1907. Декабрь. Стр. 95—116.

Н. Паліенко, Основные Законы и форма правленія въ Россіи. Харьковъ. 1910.

Н. Паліенко, Суверенитетъ. Ярославль. 1903.

A. Palme, Die russische Verfassung. Berlin. 1910.

А. Паришинъ, Основы государственности. Москва. 1905.

К. Пасхаловъ, Погрѣшности обновленнаго 17 октября 1905 государственнаго строя и попытка ихъ устраненія. Москва. 1911.

А. Пахарнаевъ, Междудумскія распоряженія правительства въ 1906 г. Спб. 1907.

А. Пиленко, Штаты морскаго генеральнаго штаба. — Московскій Еженедѣльникъ. 1909. № 15.

К. Побѣдоносцевъ, Московскій Сборникъ. Изд. 2. Москва 1896.

Политическій строй современныхъ государствъ. Т. I. Москва, 1905.

В. Поповъ, Изъ письма къ Императору Александру Павловичу.—Русскій Архивъ. 1891. Стр. 5.

Ѳеофанъ Прокоповичъ, Правда воли монаршей, въ опредѣленіи Наслѣдника державы

своей, уставомъ Императора Петра I-го 1722 года 11 февраля публикована, утверждена и всенародною присягою свидѣтельствована. М. и Спб. 1722. 2 изд. 1726.

Р.

Н. Рейнгардъ, Радикальный переворотъ въ русскомъ государственномъ строѣ. Спб. 1907.

М. Рейснеръ, Государство. Пособіе къ лекціямъ по общ. учен. о госуд. Ч. I. Спб. 1911.

М. Рейснеръ, Разложеніе абсолютизма. Политическій строй современныхъ государствъ. Т. I. Спб. 1905.

В. Ренненкампфъ. Правовое государство и народный суверенитетъ. Одесса. 1909.

В. Розановъ, О подразумѣваемомъ смыслѣ нашей монархіи. Спб. 1912.

Н. Рожковъ, Происхожденіе самодержавія въ Россіи. Москва 1906.

А. Романовичъ-Славатинскій, Система русскаго государственнаго права. Ч. I. Кіевъ. 1886.

В. Романовскій, Государственныя учрежденія древней и новой Россіи 3 изд. Москва. 1911.

С.

В. Савва, Московскіе Цари и византійскіе василевсы. Харьковъ. 1901.

Самодержавіе и государственная Дума. Спб. 1906.

С. Евд. Царь и народъ. Москва. 1906.

Сборникъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87 Осн. Зак. Изд. Госуд. Канцел. Спб. 1907.

М. Свѣшниковъ, Русское Государственное право. Спб. I и II. 1897.

П. Семеновъ, Самодержавіе, какъ государственный строй. Спб. 1906.

В. Сергѣевичъ, Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права. Спб. 1883.

В. Сергѣевичъ, Лекціи и изслѣдованія по древней исторіи русскаго права. Спб. 1910.

В. Сергѣевичъ, Русскія юридическія древности. Спб. 1900—1911.

Систематическій Сводъ существующихъ законовъ. Право гражданское. Издаваемый коммиссіей составленія законовъ Т. I. Спб. 1805.

Л. Слонимскій, О монархіи. Спб. 1907.

В. Сокольскій, Русское Государственное право. О. 1890.

В. Соловьевъ, Лекція 13 марта 1881 г. Собраніе сочиненій. Спб. Т. III, стр. 383—387.

Я. Соловьевъ, Записки о крестьянскомъ дѣлѣ.—Русская Сторона. 1881. Февраль, стр. 211.

Гр. М. Сперанскій, Бесѣды о законахъ.—Сборникъ Императорскаго Русскаго Историческаго Общества. Т. XXX. Спб. 1880, стр. 323—491.

Гр. М. Сперанскій, Планъ государственнаго преобразованія (Введеніе къ уложенію государственныхъ законовъ 1809 г.). Москва. 1905 г.

Гр. М. Сперанскій, Руководство къ познанію законовъ Спб. 1845.

М. Ступинъ, Основы государственнаго устройства Россіи и государственныя права русскаго народа. Спб. 1905.

Н. Суворовъ, Курсъ Церковнаго Права. Т. I. и II. Ярославль. 1889. 1890.

Н. Суворовъ, Учебникъ церковнаго права. 3 изд. Москва. 1908.

Т.

Е. Темниковскій, Положеніе Императора Всероссійскаго въ русской православной церкви.—Юрид. Записки. В. I. Ярославль 1909. Стр. 79.

К. Тахтаревъ, Отъ представительства къ народовластію. Спб. 1907.

В. Татищевъ, Произвольное и согласное разсужденіе и мнѣніе собравшагося шляхетства русскаго о правленіи государствомъ.—Литературный Сборникъ Утро. 1859. Стр. 369—379. (Двѣ записки Татищева, относящіяся къ царствованію Императрицы Анны).

Л. Тихомировъ, Единоличная власть, какъ принципъ государственнаго строенія. Москва. 1897.

Л. Тихомировъ, Монархическая государственность. Москва. 1905.

Л. Тихомировъ, Представительство народа при Верховной Власти. Москва. 1910.

Л. Тихомировъ, Верховная Власть и Основные Законы 1906 г. Москва. 1909.

К. Трусевичъ, Къ реформамъ въ Россіи. Москва 1905.

У.

В. Устиновъ, *И. Новицкій*, *и М. Гернетъ*, Основныя понятія русскаго государственнаго, гражданскаго и уголовнаго права. М. 1907.

В. Устиновъ, Идея національнаго государства. Харьковъ. 1906.

Н. Устряловъ, Сказанія князя Курбского. Изд. 3. Спб. 1868.

Ф.

А. Филипповъ, Учебникъ исторіи русскаго права. Москва, 1912.

Филаретъ, митрополитъ московскій, Государственное ученіе. Изд. 3. Москва 1888.

Х.

К. Хартулари, Право суда и помилованія, какъ прерогативы рос. державности. Общая и особен. части. Спб. 1899 г.

J. Hatschek, Allgemeines Staatsrecht. I Th. Das Recht der modernen Monarchie. Leipzig. 1909.

А. Хомяковъ, Нѣсколько словъ православнаго христіанина о западныхъ вѣроисповѣданіяхъ по поводу брошюры г. Лоренси 1853. См. Полное собраніе сочиненій. Т. II. Прага. 1867. Стр. 23—81.

Ч.

Н. Черняевъ, О русскомъ самодержавіи. Москва. 1895.

Н. Черняевъ, Необходимость самодержавія для Россіи. Харьковъ. 1901.

Н. Чечулинъ, Наказъ Императрицы Екатерины II, данный коммиссіи о сочиненіи проекта новаго уложенія. Спб. 1907.

Н. Чижовъ, Записки по государственному праву. Одесса. 1899.

Б. Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки. Ч. I Общее государственное право. Москва 1894. Ч. II. Соціологія. Москва. 1896. Ч. III. Политика. Москва. 1898.

Б. Чичеринъ, О народномъ представительствѣ М 1886.

Анонимъ (Б. Чичеринъ), Россія наканунѣ XX вѣка. Берлинъ. 1901.

Ш.

Л. Шалландъ, Русское Государственное право. Юрьевъ. 1908.

P. Chasles, Le parlement russe. Son organisation. Les rapports avec l'Empereur. Paris. 1910.

С. Шараповъ, Самодержавіе и самоуправленіе. Берлинъ. 1899.

С. Шараповъ, Царь и народъ. Москва. 1908.

П. Шванебахъ, О народномъ представительствѣ. Кіевъ. 1909.

M. Schlesinger, Die Verfassungsreform in Russland.—Jahrbuch des oefftl. Rechts der Gegenwart. 1908. B. II. S. 406—431.

А. Штиглицъ, Народъ и власть въ Россіи по ученію славянофиловъ. Спб. 1907.

Г. Штильманъ, Самодержавіе и Божія милость.--Полярная Звѣзда. 12 Марта 1906. № 13.

Г. Штильманъ, Внѣпарламентское законодательство въ конституціонной Россіи. Спб. 1908.

Ф. Штиръ-Сомло, Политика въ связи съ государственнымъ правомъ. Спб. 1907.

Щ.

В. Щегловъ, Государственный Совѣтъ въ Россіи. Т. I и II.

Ярославль. 1892. 1895.

Ю.

М. Юзефовичъ, Нѣсколько словъ объ исторической задачѣ Россіи. 2 изд. Кіевъ. 1895.

Я.

В. Якушкинъ, Государственная власть и проекты государственной реформы въ Россіи. Спб. 1906.

Э.

А. Эсменъ, Общія основанія конституціоннаго права. Спб. 1909.

Ѳ.

Ѳедоровъ, О формѣ присяги въ Россіи отъ временъ язычества до Петра. Спб. 1824.

Добавленіе.

А. Алексѣевъ, Происхожденіе чрезвычайно указнаго права и его политическое значеніе.—Юридическій Вѣстникъ 1913. Кн. I.

М. Алексѣенко, Экономистъ Россіи. 1910. № 19.

В. Бѣлинскій, Бородинская Годовщина Жуковскаго. Полное собраніе сочиненій подъ редакціей Венгерова. Т. IV. Спб. 1901. Стр. 338—349.

I. Гессенъ. Обновленный строй и кодификація.—Труды Юридическаго Общества при С.-Петербургскомъ Университетѣ. Т. I.

I. Гессенъ, Конституціонное Законодательство. Труды Юридическаго Общества при С.-Петербургскомъ Университетѣ. Т. II.

К. Зайцевъ, Монархическій принципъ и его возникновеніе въ Германіи.—Труды Юридическаго Общества при С.-Петербургскомъ Университетѣ. Т. V.

М. Катковъ, Московскія Вѣдомости. 1884 г. № 12. Передовая.

Ѳ. Кокошкинъ, Юридическая природа манифеста 17 октября.—Юридическій Вѣстникъ. 1913. Кн. I.

Н. Шиповъ, Власть Самодержавнаго Царя, какъ основа финансоваго благосостоянія Россіи. Петроградъ. 1913.

Е. Спекторскій, Государственное право. Варшава. 1912.

Указатель собственныхъ именъ.

Указатель предметный.

Г.

Д.

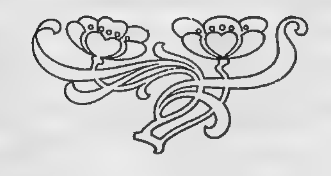
Е.

З.

И.

К.

П.



Исправленіе ошибокъ, нарушающихъ смыслъ.

Стр.	*Строка*	*Напечатано:*	*Надо читать:*
21	14 св.	дѣла	дѣло
32	17 „	Отмѣнимъ	Отмѣтимъ
52	15 и 16 сн.	Познакомились	Познакомимся
66	4 сн.	Управленіе	Учрежденіе
105	13 „	всѣми	многими
124	20 „	9	6
218	11 „	10	со
253	8 и 9 сн.	чрезвычайное	исключительное
287	12 св.	сихъ	сихъ законовъ
297	19 „	33	31
301	12 сн.	Статья	Пунктъ
374	3 св.	законовъ	займовъ
383	1 „	Основныхъ Законовъ	Учрежд. Министерствъ
394	13 сн.	donae	bonae
470	21 „	неважно	невелико
481	18 св.	законовъ	указовъ
578	2 св.	Распорядитель	Руководитель
595	14 сн.	находящихъ	входящихъ
739	6 св.	общественной	общественности
778	19 сн.	никакъ	не какъ
911	10 „	какъ были пред-	когда были предо-

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА III.

Стихіи государственной власти.

ГЛАВА IV.

Управленіе подчиненное и верховное.

ГЛАВА V.

Власть судебная.

ГЛАВА VI.

Власть административная.

ГЛАВА VII.

Верховное управленіе и законодательство.

ГЛАВА VIII.

Военное управленіе.

ГЛАВА IX.

Церковное управленіе.

ГЛАВА X.

Внѣшнія сношенія.

ГЛАВА XI.

Императорская Фамилія и Министерство Двора.

ГЛАВА XII.

Государственные установленія и служащіе.

ГЛАВА XIII.

Право помилованія и милостей.

ГЛАВА XIV.

Мѣры безопасности. Монета. Заключеніе.

ОЧЕРКЪ II.

Законъ и Указъ.

ГЛАВА XV.

Два пути правообразованія.

ГЛАВА XVI.

Кругъ дѣлъ законодательной власти.

ГЛАВА XVII.

Порядокъ изданія законовъ.

ГЛАВА XVIII.

Особо перечисленные въ Основныхъ Законахъ Высочайшіе Указы.

ГЛАВА XIX.

Высочайшіе указы въ силу статей 4 и 10 Основныхъ Законовъ.

ГЛАВА XXIII.

Верховный Судія, Глава и „Царь Царству Всероссійскому".

ГЛАВА XXIV.

Теорія верховенства государства и закона.

ОЧЕРКЪ IV.

Неограниченность.

ГЛАВА XXV.

Неограниченность Верховной Власти и закономѣрность управленія.

ГЛАВА XXVI.

„Единеніе Царя и народа и народа и Царя".

ГЛАВА XXVII.

Религіозно-нравственныя и національныя основы Императорской Власти.

ОЧЕРКЪ V.

Самодержавіе.

ГЛАВА XXVIII.

Самодержавіе, какъ основаніе верховной власти.

ГЛАВА XXIX.

Самодержавная конституція.